

المكتبة القانونية

البيروقراطية فى الإدارة المحلية

الدكتور

محمد محمد عبد الوهاب

٢٠٠٤



دار الجامعة الجديدة للنشر

٣٨ ش سوتير - الازاريطة - الاسكندرية ت : ٤٨٦٨٠٩٩

البيروقراطية فى الإدارة المحلية

الدكتور
محمد محمد عبد الوهاب

٢٠٠٤م

دار الجامعة الجديدة
٣٨ ش سوتير - الأزاريطة - ت: ٤٨٦٨٠٩٩

بسم الله الرحمن الرحيم

مقـــــــــــــــــــــدمة

الحمد لله رب العالمين ، أحمده سبحانه وأستعينه وأستهديه وأستغفره وأتـــوب إليه وأسأله الهداية والتوفيق . وأصلى وأسلم على المبعوث رحمة للعالميـــن وهادياً للخلق أجمعين سيدنا محمد صلى الله عليه وعلى آله وسلم ورضـــى الله عـــن اصـــحابه واتـــباعه ومـــن ســـار علـــى هديه إلى يوم الدين .

أما بعـــــد :

فهـــذا بحث هدانى الله سبحانه وتعالى لكتابته عن أسباب تخلف الإدارة المحلـــية نتـــيجة لما لمسته وأحسست به ومارسته من خلال عملى بالإدارة المحلية منذ عام ١٩٧٧م حتى الآن وخلال هذه الفترة رأيت ومازلت أرى أن الإدارة المحلـــية مـــالم يلحقها تغيير فى أسلوب العمل سوف تتردى وبخطى سريعة من السيء الى الأسوء وتتخلف عن ركب الحضارة العالمية .

ويرجع ذلك إلي عدة أسباب لعل أهمها :

= إستخدام أساليب عفى عليها الزمن فى تسيير مرافقها .

= وجود أنماط من البيروقراطية الرديئة فى أعمالها .

= ضعف الرقابة على أعمالها .

١أ– التعريف بموضوع البحث :

يتناول موضوع البحث معنى البيروقراطية وانماطها المختلفة والمعنى الأصلى الطيب والمعنى الآخر الردىء ، وكذلك أهم النظريات التى تعرضت للبيروقراطـــية وما وجه لهذه النظريات من نقد ، وصور هذه البيروقراطية فـــى العصر القديم والعصر الحديث . والطرق التى يمكن التغلب بـــها على مشاكل البيروقراطية .

ثم ننتقل بعد ذلك لتعريف الإدارة المحلية والتطور الذى طرأ على هذا النظام وبالأخص فى مصر من العصر القديم حتى العصر الحديث والقوانين المتعاقبة التى تحكم الإدارة المحلية منذ عام ١٨٨٣ وحتى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والذى أعطى للإدارة المحلية صلاحيات لم تكن من قبل .

أولاً : تعريف البيروقراطية :

لكى نعرف البيروقراطية يجب أولاً ان نعرف أصل هذه الكلمة ، فهى أوربــية الأصل بمعنى Bureau " أى مكتب . وقد أخذت هذه الكلمة مدلولاً بمعنى تنظيم عمل الدولة عن طريق

المكاتــب . أى تقســيم العمل فى الدولة عن طريق تخصيص وظائف مــتعددة يقوم بــها افراد هم الموظفون الذين يعلو بعضهم فوق بعض بشكل هــرمى تكون قمته هو الرئيس الإدارى الأعلى وقاعدته عامة موظفى الدولة كــلاً فى تخصص يتبع إدارة معينة ، وكل إدارة من هذه الإدارات لها رئيس مباشر . ويتم التنظيم داخل هذه الإدارات وفقاً لقواعد عامة محددة منصوص عليها مسبقاً ، وهذه القواعد تسمى اللوائح، ويثبت عمل هذه الإدارة فى وثائق ومستندات مكتوبة

ولقد وضع العالم " ماكس فيبر " نظرية البيروقراطية على عكس ماتم التطبــيق فيها فى الواقع حيث أراد أن يحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية فى الدولة الحديثة ، غير أن شدة التمسك الأعمى بقواعد وإجراءات العمل[1] الإدارى والنظر إليها على أنها مقدسة ولا يجوز المساس بــها كما لو كانت كــتاب مقدس جعل من المستحيل التكييف مع الواقع بعين مجردة ، بل جعل أعمــال الإدارة تتصــف بــالجمود وعــدم القدرة على الوصول إلى الغاية المــرجوة. ومن هنا أصبح أسم البيروقراطية مقترن بعيوب الإدارة والجمود فى الوصول إلى الغاية والأهداف وكذلك أصبح اسم البيروقراطية هو المقابل للروتين المصلحى فى جميع إدارات الدولة ، وهو إخضاع العامل فى الإدارة للقواعــد والإجراءات واللوائح وعدم إهتمامها بمقدرة العامل على التصرف فــى المواقف غير المناسبة ومعالجتها وفقاً لمقتضيات الموقف فى حد ذاته . وهــذا مــايطلق علــيه عرفاً بين المتعاملين مع الإدارة من المواطنين بكلمة الروتيــن . حــتى أن البعض من هؤلاء المواطنين أطلق مجازاً على بعض موظفــى الدولــة لفــظ " عبد الروتين " وكم من أفلام سينمائية ومسلسلات تليفزيونية تظهر هذا النوع من الموظفين فى صورة نقد لما يدور فى بعض

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٧٤ ص٣ وما بعدها.
الإدارة العامة للدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا طبعة ١٩٨٣ ص١٣ وما بعدها.
علم الإدارة العامة للدكتور / ماجد راغب الحلو والدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا طبعة ١٩٨٦ ص ١٣ وما بعدها.

دواويـــن الدولة من جمود ومن ذلك على سبيل المثال : أن الدولة ممثلة فى اشـــخاص من يديرون شئونـــها قامت برفع العديد من الدعاوى أمام المحاكم مطالبة بعض الأفراد بسداد مبالغ معينة هي من القلة التى لا تتناسب مع حتى رسوم التقاضى التى تدفعها الدولة فى

قابل الحصول على هذا الحق وذلك وفقاً لما تقضى به اللوائح والروتين المصطلحي . وفى النهاية قد

لا تحصـــل علـــى هذه المبالغ وتضيع على الدولة هذه المبالغ المطالب بـــها وكذلك رسوم وإجراءات التقاضى بخلاف الوقت وبخلاف ضياع هيبة الدولة .

ومـــثال آخر : حالة مواطن قام بإرسال حقائب سفره من الخارج على متـــن إحـــدى الطائرات ، وعندما وصل هو إلى مطار القاهرة وقام باتخاذ الإجـــراءات اللازمـــة للإفراج عن هذه الحقائب وجد ان موظف الإرسال قد اخطـــأ في كتابة أسم المرسل إليه محل أسم الشارع وأسم الشارع محل أسم المرســـل إليه[1]. أي بدلا من كتابة أسم المرسل إليه السيد / المهندس فلان . كتب أسم المرسل إليه

- المرسل إليه / عباس بن فرناس .

- العـــنوان / شارع المهندس /فلان . ورغم قيام هذا المواطن بشرح الموقـــف للموظـــف المختص وإفهامه أن عباس بن فرناس هذا قد مات من مـــئات السنين وأنه أطلق اسمه على الشارع الذى يقيم فيه وان هذا معروف للعامـــة والخاصـــة إلا ان الموظف هذا أمام إجراءات الروتين والخوف من مخالفـــتها وقـــف جامداً لا يستطيع التحرك وليس لديه المرونة فى الحركة ، واستمر تصحيح الأسم والعنوان شهوراً كثيرة حتى أن محتويات هذه الحقائب قـــد أصابـــها التلف فى نـــهاية الأمر ، وقد تم الأفراج عنها بعد ذلك .لو أن هناك حرية حركة وديناميكية فى إتخاذ الإجراء المناسب وفقاً لكل حالة على حدة ، ولولا وجود الروتين لما حدث ماحدث ولكان الموظف المختص تحرك بحرية وتفهم الوضع فى النهاية يخرج المواطن لاعناً الروتين وعبدة الروتين من الموظفين الحكوميين[2].

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٧٤ ص٥ وما بعدها.

(٢) الإدارة العامة للدكتور راغب الحلو والدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي طبعة ١٩٩٧ ص١٦.

مثال آخر يوضح مدى تحجر الأذهان فى ظل البيروقراطية " الروتين " ومعاقبة المرؤس وخروجه عن القواعد والإجراءات المعمول بها رغم حسن التصرف وتوفير الكثير من الجهد والمال للدولة ممثلة فى المصلحة التى يعمل فيها هذا الموظف . وهى ان موظف يعمل فى إدارة من إدارات الدولة قد أسند إليه عملية إستئجار سيارة لتنقلات بعض العاملين بالإدارة التى يعمل بها بمبلغ ألف جنيه كل شهر . إلا ان تفكيره قد هداه إلى تخصيص هذا المبلغ كقسط لشراء سيارة . وفعلاً قام بشراء سيارة واحدة ودفع أقساط شهرية لهذه السيارة مبلغ الألف جنيه التى كانت مخصصة لتأجير سيارة وبعد سداد جملة الأقساط المستحقة اصبحت السيارة ملكاً لجهة الإدارة التى يعمل بها . وقام برفع مذكرة للرئاسة التابع لها ، إلا انه فوجىء بإحالته إلى التحقيق وتوقيع الجزاء عليه لمخالفته اللوائح والتعليمات ، وذلك عقاباً له ولأمثاله ، رغم أنه قام بتحقيق مصلحة حقيقية لجهة الإدارة وعدم ترتيب أى ضرر على هذا التصرف الذى قام به .ومن هنا نجد أنه نتج عن ذلك شدة تمسك الموظفين بالروتين خشية المسئولية والعقاب ، وحتى لو كانت هذه التصرفات تخالف المنطق والعقل ولعل ذلك يرجع لعدة أسباب منها:-

١ – تجنب الموظف للمسئولية وظهوره بمظهر من يحترم اللوائح والقوانين ، وحتى لايتعرض للعقاب وعليه تطبيق هذه اللوائح كما هى تطبيقاً أعمى لاعمل لعقله فيها حتى ولو أدى ذلك إلى نتائج غير مقبولة . ويجد الموظف تشجيعاً من رؤسائه على ذلك ، والموظف بطبيعة لا يرغب بل يسعى بكل الطرق فى إرضاء رؤسائه وكذلك عدم تعرضه للمسئولية والعقاب، وحتى يكون فى مقدمة سلم الترقى . هذا بخلاف ماهو موجود فى العمل الخاص والغير حكومى اى فى ظل النظام الرأسمالى ، فهناك لا وجه للمقارنة ، فبينما الموظف فى جهة الإدارة عبداً للروتين ، نجد قرينه فى العمل الخاص يعمل فكره وجهده ويحاول ان يطور ويبتكر أفكاراً قد تؤدى فى النهاية إلى تطوير للجهة التى يعمل بها وذلك لزيادة الإنتاج مع تخفيض التكاليف بالإمكانات المتاحة .

٢ – كسل الموظف وعدم رغبته فى بذل أى جهد حيث ان ذلك لا يقابله تشجيع أو عائد يعود عليه بالنفع ، وهنا يتحرك بصورة آلية هى ايسر عليه من اعمال فكره وعقله[١].

---

(١) الإدارة العامة للدكتور راغب الحلو والدكتور / مصطفى أبو زيد فهمى طبعة ١٩٩٧ ص٢٠.

وفى هذا الشأن ذكر الأستاذ " مورو بيرجر " فى كتابه الشهير :

Bureaucracy and society in Modern Egypt

إن الموظـــف الحكومـــى فى كل مجتمع له صفات بيروقراطية معينة ويضـــر ب مـــثالاً علـــى ذلـــك بأن الموظف الحكومى فى انجلترا يعرف بالمحافظـــة والإنعزال والإستقامة الدقيقة فى عمله ، وان الموظف الحكومى الفرنســـى يتميز بتأخير العمل ، فيجلس بين اكداس الأوراق المختلفة ، ولكنه لاينســـى ان يتناول من وقت لآخر بعض الطعام من درج فى أسفل المكتب اودع فيه غذائه.

أمـــا الموظف الحكومى فى مصر فإنه يجلس إلى مكتبه بكامل ملابسه حتى المعطف ويضيع معظم وقته فى قراءة الجريدة الصباحية ، ويتناول عدة فناجيـــن مـــن القهوة ، كما يميل إلى الأمر والنهى وإستدعاء الساعى لسبب ولغـــير سبب . وان كان من المفروض ان يقضى كل موظف ست ساعات للعمل بالمكاتب الحكومية ، إلا ان الدراسات والتجارب اثبتت ان الواقع غير ذلك .

فهـــو يقضـــى أكـــثر من نصفها فى المحادثات العامة والمنازعات فى "شئون التافهة وفى الدس لبعضهم البعض ، والواقع ان مظاهر البيروقراطية . تتغير إلا ببطء شديد فى كل الدول ، فقد قام احد الكتاب الإنجليز منذ أكثر مـــن قرن بوصف طريقة اداء الأعمال بالمكاتب الحكومية المصرية . ومن هـــذا الوصـــف يدرك الفرد لأول وهلة انه لم تحدث تطورات كبيرة فى اداء الأعمال بالجهاز الحكومى بالرغم من التغيرات الجديدة التى حدثت فى الحياة الأقتصـــادية والإجتماعية والسياسية لهذا البلد . فيقول " جون باورنج Jone Baoring" ان الأعمـــال العامة فى مصر تؤدى فى ديوان او مجلس يرأسه موظـــف كبير ، فيفتح الرسائل وتقرأ وتملى الإجابات على الكتبه المحيطين بالرئـــيس، وفى بعض الأحيان تحدث مناقشات ولكن فى حدود معينة ، وقد تؤخـــذ آراء الموجودين فى الأعتبار، ولكن الأعتبار الأول يكون دائماً لرأى الرئـــيس ، وفى الغالب لايهتم الموجودون بالموضوعات التى تعرض عليهم بقـــدر الأهتمام بالمحافظة على علاقاتـــهم الطيبة بالموظف الكبير ومحاولة إرضاء غروره بالموافقة على كل مايبديه من ملاحظات وآراء .

وفـــى الحقـــيقة ان الســـمات التى تميز الموظف الحكومى ليست جزآ مـــوروث ولكـــنها شـــىء يكتســـبه من البيئة التى يعيش فيها داخل المكاتب الحكومية ومن طريقة معاملة زملاءه ورؤساءه له .

معـــنى ذلك ان الجو الفاسد فى المصالح الحكومية يسبب فساد كل قادم جديـــد فيها ، وبذلك اصبح فى الوسط الإدارى بالجهاز الحكومى فئتين من الموظفين :

- فـــئة تعمـــل بأمانة ولها من المقدرة ما يمكنها من القيام بأعباء الوظائف التى تشغلها .

- وفئة اخرى لا تعمل ولكن تتظاهر بالعمل وليس لها من المقدرة ما يمكنها من أداء الواجبات الخاصة بوظائفها التى تشغلها ، وكأن الفئة الثانية عالة على الفئة الأولى ، وكأن الفئة الأولى تقوم بجميع الواجبات الخاصـــة بوظائفهـــا وبوظـــائف الفـــئة الثانية . لذلك يكونون مرهقون فيخطئون ويتعرضون للجزاء ، ولذلك يكون هناك مبرر لدى الرؤساء فى تخطـــيهم فى الترقية وقصرها على الفئة الأخرى الخاملة التى لا تعمل ولا تخطـــىء والتى يفخر أفرادها بقرابتـــهم وتبعيتهم لأصحاب النفوذ .ومن هنا تكون الترقية للمجاملة والمحسوبية .

ومـــن هـــنا نرى ان المسئولية عن تفشى البيروقراطية وسوء إستخدام السلطة لا يرجع فقط إلى اهمال

الحكومة وحدها أو إلى فساد رجالها ، بل يرجع ايضاً إلى خلق وضمير ونزاهة افراد المجتمع وشعورهم بعظم الواجبات وضخامة المسئوليات الملقاة علـــيهم . فالمشـــكلة الـــتى تواجـــه مجتمعنا مشكلة اخلاق وتربية ومبادىء .والبيروقراطية لا تظهر فى الإدارة العامة فقط بل قد توجد فى المشروعات الضخمة ذات الحجم الكبير[1].

إن البيروقراطـــية هى التنظيم المنطقى للأعمال فى هيكل ضخم يؤدى إلى تحقيق الكفاية فى ظل العمل الجماعى ، وفى ظل البيروقراطية تنخفض إعتـــبارات العاطفـــة والإتصال الشخصى وتحول إلى التركيز على المسائل الماديـــة فـــى العمل ، كما يوجد أقصى قدر من القواعد واللوائح مع إهمال الإعتـــبارات الشخصـــية .ومـــن سمات البيروقراطية هى الأنظمة الصارمة

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح الطبعة الثالثة ١٩٧٨ ص٦١ وما بعدها.

والقـــيود المفروضة على السلوك الفردى ، ورغم انه من المستحيل الوصول إلى القرار او الحل الأمثل إلا ان البيروقراطية ستقضى تماماً على تصرفات الأفراد وتجعلها اكثر ارتباطاً بالقواعد وبالنظم .

ويمكـــن تلخـــيص الظـــروف التى تؤدى إلى الشكل البيروقراطى فى الآتى:-

(أ) التخصـــص الدقيق : يعتبر التخصص الدقيق شرطاً أساسياً لوجود الشكل البيروقراطى فى الإدارة ، ويقول البعض ان أصل البيروقراطيةيتركز فـــى الحاجـــة إلى مهارات عالية . وإذا تدرب إنسان فى مجال معين ثم قام بـــتكرار تأدية هذا العمل مرات ومرات سيصل هذا الإنسان فى مجال عمله إلى أقصى درجة من درجات الإحتراف ... وبناء على ذلك يمكن القول ان البيروقراطية هى سبب للإحتراف ونتيجة له وتعطى للأعمال الروتينية الكثير من الأهمية اكثر مما تستحق .

(ب) الإطـــار القـــانونى : تتميز تصرفات الموظفون العموميون دائماً بـــاللوائح والقوانيـــن وغالباً ماتفرض القوانين جزاءات معينة على تصرفات الموظفيـــن فـــى تعاملهم مع الجمهور . ومعنى الأرتباط باللوائح لا تعنى ان الإدارة الحكومـــية مقيدة بلوائح معينة ولكن يعنى ان عملها لا بد وان يتمشى مـــع الضـــمانات القانونية القائمة ، وطالما ان الموظف العام يعمل فى ظل القـــانون فلابد وان يكون قادراً على تفسيرأعماله بواسطة القانون أو اللوائح الأإداريـــة, ولكنـــنا نخشي من أن يتمادي الموظف العام في التمسك بحرفية القانون وأن تتحرف تصرفات الموظف العام لكي تقترب من الجمود.

وغالـــباً ما تصدر الإدارة رغبة في الإطمئنان علي سير تنفيذ القوانين واللوائـــح مجموعـــة مـــن[1] الإجراءات قد تؤد لأثر عكسي. فتقضي علي السهولة في مباثرة العمل وتقلل من الوفورات.

القـــيم والمعـــتقدات : يرتبط الموظفون العمومين الذين يديرون الجهاز البيروقراطـــي بـــبعض القيم والمعتقدات والآراء الموروثة أو المكتسبة من زملائهـــم, ويـــنظر الموظف العام إلي العمل في الحكومة علي أنه يرتبط به طيلة حياته, وهذا العمل أو المنصب قر ارتبط أيضاً بقدر من السلطة يمنحها له هذا المركز أو المنصب.

---

(١) الإدارة العامة للدكتور/ عادل حسن والدكتور / مصطفي زهير ص١٧٧ دار النهضة العربية بيروت طبعة ١٩٧٦.

نظرية البيروقراطية للعالم "ماكس ويبر" "Max Weber"

قدم ماكس ويبر الخصائص المميزة للبيروقراطية كما يلي[1] :

أولاً : توزيـــع أنـــواع النشـــاط العاديـــة اللازمة للتنظيم علي الأفراد المتخصصـــين. إن التخصـــيص الدقيق للعمل قد مكن من إستخدام الخبراء المتخصصـــين في كل مركز وأصبح كل فرد منهم مسئولاً عن الآداء الفعال للنشـــاط الـــذي يزاولـــه. لقد أصبح هذا التخصيص الدقيق جزءاً من حياتنا الإجتماعية والإقتصادية والتي أضحت من الظواهر الحديثة.

ثانياً : يتبع التنظيم البيروقراطي الشكل الهرمي "الهيراركية" وهذا يعني أن كل فرد في التنظيم هو رقابة وإشراف الرئيسي الأعلى منه, وكل مسئول داخـــل التنظيم يكون محاسباً أمام رئيسه عن الإنجازات التي حققها مرؤسوه وعن قرارتهم وتصرفاتهم, بالإضافة إلي قرارته وتصرفاته.

ولكـــي يتمكـــن مـــن مباشرة سلطته عليهم, فإنه يملك أن يصدر إليهم التوجـــيهات والأوامـــر, وعلي المرءوسين إطاعة هذه الأوامر, وتكون هذه السلطة محددة بدقة وموجهة وفق العمليات الرسمية .

ثالثاً : تحكم العمليات بواسطة نظام من اللوائح المحددة وتتضمن أيضاً التطبيق في ظل معينة. ولقد قام هذا النظام لكي يؤكد النمطية في طريقة أداء كـــل عملـــية بصرف النظر عن عدد الأفراد المرتبطين بهذا العمل والتنسيق الضـــروري بين المهام المختلفة. ومعني ذلك تحدد القواعد واللوائح مسئولية كـــل فرد في التنظيم وتنظيم العلاقات بين الموظفين, وهذا لا يعني أن المهام البيروقراطية هي بالضرورة سهلة روتينية.

رابعـــاً : يباشر الموظف العام عمله بروح من التصرف الرسمـي غير الشخصـــي, ومعنـــي ذلك أن هناك مستويات رشيدة هي التي تحكم العمليات دون تدخـــل الإعتبارات الشخصية. أن الفصل بين العمل الرسمي يعتبر من ضروريات تحقيق الكفاءة.

خامســـاً: يعتمد التعيين في الإدارة البيروقراطية أساساً علي المؤهلات الفنية, وهناك نظام الترقيه حسب الأقدمية أو الكفاءة أو كليهما. وسوف تشجع هـــذه السياســـات الخاصة بالترقية من الولاء تجاه التنظيم, وسوف يدفع هذا الولاء العاملين ان يقدموا جهداً أكبر لتحقيق أكبر مصلحة للتنظيم.

---

[1] Peter M. Blau Bureaucrac, in Modern Society 1964 P. 28.

سادساً : سوف توضح التجارب أن الشكل البيروقراطي من التنظيم أهل لكي يصل إلي أقصي درجة من الكفاية، وعند مقارنة التنظيم البيروقراطي مع أشكال أخري من التنظيمات سنجد أنه من الممكن أن تتغلب البيروقراطية علي بعض المشاكل التنظيمية[1].

ويعمل الرؤساء الإداريون بالحرية الشخصية ويتمتعون بالسلطة التي تمكنهم من القيام بالإلتزامات الوظيفية وذلك في ظل السلطة الشرعية في التنظيم البيروقراطي وفقاً للمبادئ الآتية :

(١) يتمتع الرؤساء الإداريون بالحرية الشخصية ويتمتعون بالسلطة التي تمكنهم من القيام بالإلتزامات الوظيفية.

(٢) يوزع الرؤساء الإداريون داخل تنظيم متدرج "هيراركي".

(٣) يحدد لكل مكتب درجة من الكفاءة يلتزم ببلوغها.

(٤) يعين بالمكاتب الرسمية الموظفون عن طريق الإختيار السليم.

(٥) يختار المرشحون وفق الأسس الفنية وعن طريق الإختبارات أو الإكتفاء بالمؤهلات العلمية أو التدريب العلمي، ويعني هذا أن الإختيار يتم بالتعيين وليس بالإنتخاب.

(٦) يكافأ الموظفون عن طريق المرتبات الثابته ، وفى كثير من الحالات لهم معاشات فى نهاية الخدمة ، وللإدارة الحق فى إنهاء خدمة احدهم ، وللموظف من ناحية اخرى حق الإستقالة. ويتدرج المرتب حسب الدرجة فى الهيراركية ، ويختلف المرتب بإختلاف مسئولية الوظيفة واحتياجات شاغل الوظيفة .

(٧) يحصل الموظف على الترقية حسب الأقدمية او الكفاءة او بالأثنين معاً ، وتعتمد الترقيةعلى رأى الرؤساء والمشرفين .

(٨)ينظر إلى عمل الموظف على انه الوحيد اى انه لا يعمل فى الخارج ، واذا اعطى الإذن للعمل فى الخارج يكون عمله الحكومى هو الأساس .

---

[1] Peter M. Blau Bureaucracy in Modern Society 1964 P. P 18-27.

(٩)يخضع الموظف العمومى للحساب العام وتفرض عليه انظمة الرقابة .

ويمكــن تطبــيق هذا الشكل من التنظيم البيروقراطى فى ميادين كثيرة وفقاً للمبادىء الآتية :-

(أ) يمكن مباشرة السلطة البيروقراطية فى انقى اشكالها إذا قامت علــى اســاس التعييــن ، ولايمكن شغل المراكز او المناصب البيروقراطية عن طريق الإنتخاب حيث ان الإنتخاب يجعل من الصعب استتباب نظام العمل .

(ب) يتم التعيين عن طريق التعاقد والذى يمكن من الإختيار الحر ، وهذا مبدأ هام فى البيروقراطية الحديثة .

(ج) تزداد أهمية المؤهلات الفنية فى التنظيم البيروقراطى بشكل واضـــح ، حيــث يحتاج الموظف العمومى إلى المعرفة الفنية رغم ان هذا يمكن اكتسابه عن طريق الخبرة اكثر من التدريب الرسمى .

(د) يحصل الموظف الرسمى على عائد فى شكل مرتب ثابت .

(هــــ) يعتــبر مــبدأ الفصــل بين الموظف وبين ملكية عوامل الأنتاج من المبادىء المعترف بــها سواء فىإدارة الأعمال او الإدارة العامة .

ولقد اوجز " ويبر Weber" الإعتبارات الأساسية للرقابة على التنظيم البيروقراطى فى الآتى :-

١ - التشديد فى شروط التعيين بشرط الحصول على الكفايات الفنية .

٢ - الأهــتمام الكبير بشئون تدريب العاملين من الناحية الفنية ولابد وان تتطور برامج التدريب لكى تصل إلى متطلبات العصر .

٣ - التأكــيد على المعاملة الرسمية دون تحيز او محسوبية ومباشرة الرؤســاء لمهامهم الأشرافية والرقابية وفقاً للأصول العلمية دون الــنظر إلـــى الاعتــبارات الشخصية . وكل فرد داخل التنظيم البيروقراطـــي يجب أن تكون معاملته هى نفس معاملة الآخرين فى ظل المواقف المتشابـــهة .

التعليق على نظرية " ماكس ويبر Max Weber " .

إن الكفايــة فــى البيروقراطــية هى النتيجة المنطقية لكل المقومات والخصــائص التى قدمها " ويبر Weber- " فى نظريته عن البيروقراطية ، ذلك لأن الفرد لكى يعمل بكفاءة لابد وان يملك الخبرات والمهارات ثم يطبقها ويستخدمها بطريقة رشيدة .

امــا بالنسبة للتنظيم ، فلكى يصل إلى الكفاية المطلوبة ، يتطلب الأمر أكــثر من هذا ، وهو انه يجب ان يتوافرفى كل من اعضائها صفات الخبير لكى يؤدى العمل المطلوب منه وهذا هو هدف

التخصص وأساس الإستخدام والتعيين عن طريق المؤهلات الفنية .

وبالنسبة للفرد داخل التنظيم ، فقد يمنعه التخير الشخصى من ان يصل إلــى القرارات الرشيدة ، ولكى نضمن الرشد فى إتخاذ القرارات فلا بد من إقامــة نظــام مــن القواعــد والتعلــيمات وعن طريق إحكام الرقابة داخل الهيراركــية . عــلاوة علــى ذلك فإن السياسات التى توفر للأفراد الشعور بالأمــان والطمأنيــنة وضــمان الترقــية بطريقة تلقائية نتيجة آدائهم للعمل المطلوب منهم .

وقــد يؤثــر هــذا علــى حماسهم فى ان يتقدموا بأفكارهم الجديدة او اخــتراعات جديــدة .وإذا كــان الأمر يقتصر على إطاعة النظام والقواعد واللوائــح فســوف يركز العاملون اهتمامهم على اداء العمل دون ان تتوافر البواعث لتقديم اية جهود إضافية .

ولا يمكــن تصور ان يعمل التنظيم البيروقراطى داخل هيكل محدد او هيكل مثالى كما يتصورها

" ويبر Weber " حيث لا ينتظر أستمرار التنظيم وفق التنظيم الرسمى ولكــنه غالباً مايتشكل لكى يأخذ نطاقاً جديداً، وطالما كانت الظروف الداخلية للتنظــيم والظــروف المحيطة به تتغير ويحتمل ان تظهر مشاكل جديدة قد يضطر امامها اعضاء التنظيم ان يتخذوا بعض الإجراءات والقواعد الجديدة

وفــى احيان اخرى يحولون العلاقات الإجتماعيةوبالتالى يتغير الهيكل التنظيمى . وسوف تظهر مشاكل البيروقراطية عند تغيير هياكل التنظيم وعند تغيير العلاقات .

يحــاول الموظف البيروقراطى ان يعوق التغيير ولا يشجع عليه وذلك لأن هــذا التغيــير يعــنى تغير الطرق والأساليب التى يكون قد تعود عليها

وتصبح المشكلة الإدارية هى فى كيفية التوفيق بين هذه الاتجاهات . ولقد حاولت حركة الإدارة العلمية ان تصل بالإنتاج الصناعي إلى درجة كبيرة من الكفاية عن طريق تطبيق أحسن طرق وأساليب الإنتاج الحديثة ، ولقد قال احد الكتاب "[1] لقد نجح رجال الإدارة العلمية فى توضيح الإجراءات التى تحقق الكفاية دون ان يضمنوا ان تحصل هذه الإجراءات على رضاء وقبول العمال " وقد كان فشلهم فى هذا يرجع إلى تأكيدهم على اهمية انظمة الحوافز ودفع الأجور على إعتباران المصالح الإقتصادية وحدها هى التى تحكم سلوك العاملين وفى نفس الوقت اهملت الإعتبارات الإجتماعية .

ان التنظيم وفق الإعتبارات الفنية الرشيدة وحدها هو إجراء او طريقة غير كافية ذلك لأنها تهمل الإعتبارات غير الرشيدة فى السلوك الإجتماعى .

قد تخلق التغيرات الخارجية الكثير من المشاكل الإدارية ، وقد تخلق الطرق التى تستخدم للتغلب على هذه المشاكل مشاكل جديدة وهكذا .

وإذا لم يكن لأعضاء التنظيم الدافع لمواجهة مشاكل العمل التى تظهر تباعاً فسوف يؤثر هذا على الكفاية المطلوبة . لا يمكن ضمان الكفاية فى الأداء عن طريق الأساليب الرسمية حيث تتحكم فى سلوك الفرد بعض الغرائز والعواطف منها القلق والشعور بعدم الأطمئنان والتى غالباً ماتظهر بين الطبقات الدنيا من العاملين فى الهيراركية البيروقراطية[2] .

وقد تقلل العلاقات الشخصية غير الرسمية من الشعور بالقلق ، ولكن طالما يوجد بعض الرؤساء البيروقراطين داخل التنظيم سيحاولون تنمية بعض انواع من السلوك ويحاولون إشاعته بين العاملين فى التنظيم . ولايمكن ان تخدم قضية الكفاية الإدارية إذا اهملت قيمة العلاقات التى تسود بين العاملين فى التنظيم ، لذلك لابد من العمل على خلق ظروف داخل التنظيم تؤدى إلى العلاقات غير الرسمية ، ونتيجة لكل هذه الظروف يجب مراجعة هيكل البيروقراطية ، فبدلاً من النظر إلى البيروقراطية على انها نظام إدارى له بعض الخصائص والمميزات ، ننظر إلى البيروقراطية بأسلوب آخر غير النموذج المثالى الذى قدمه " ويبر Weber ". ومن هنا يمكن تعريف البيروقراطية بالآتى :

---

(1) Wilbert E.Moore Industrial Relations and the Social order.

(٢) علم الإدارة العامة – للدكتور / ماجد ر اغب الحلو – طبعة ١٩٨٦ – دار المطبوعات الجامعية.

" البيروقراطـية هـى تنظـيم يؤدى إلى الوصول بالكفاية الإدارية إلى أقصـى درجة ، أو انـها أسلوب لتنظيم السلوك الإجتماعى للأفراد لتحقيق الكفاية الإدارية " .

وبـناء على ذلك لابد من تركيز الدراسة على كيفية إزالة العوائق من طريق الأداء الفعال ، وهذا لا يمكن تحقيقه عن طريق الإجراءات الصارمة ولكـن عن طريق خلق الظروف المناسبة لتحقيق التقدم فى التنظيم ، ولخلق مـثل هـذا الهيكل " التوازن الذاتى " للبيروقراطية لابد وان يشجع اعضاء التنظـيم علـى مواجهة المشاكل واكتشاف احسن الحلول او الطرق لتحقيق النتائج ، وهذا يتطلب بعض الإجراءات غير الرسمية والتى منها :-

<u>أولاً :</u>لكى يباشر اعضاء التنظيم مسئولياتـهم فى الكشف عن الطريق الجديـد لحـل المشـاكل لابـد مـن تـهيئة الضمانات امام الوظيفة التى يشغلونـها.

امـا القول بأن الشعور بالأمان والطمأنينة قد يقضى على الباعث على العمل ، فهو قول غير سليم .

<u>ثانـياً :</u> لابد وان يشعر العاملون بالحرية فى التحرك وفى التصرف ، وفـى نفـس الوقـت لابـد وان يكونـوا مقيدين إلى حد ما ببعض اللوائح والإجراءات فى آداء العمل . وعندما يكون العامل مسئولاً

عـن آداء العمـل المكلـف بـه فهو غير مجبر على الإلتزام ببعض الإجراءات الروتينية الجامدة ، ولابد وان يكون له صوت مسموع فى تحديد المستويات الخاصة بالأداء والتى تحكم طريقة الأداء .

ولقـد سـاعد الـتقدم التكـنولجى على التخلص من الكثير من العمل الروتينى الذى لا يفخر به العامل .

<u>ثالثاً :</u> لن يشعر الفرد فى التنظيم الذى يعمل وفق مسئوليات محددة او الذى يكون عمله محدداً بطريقة جامدة بأى قلق او اضطراب ، إلا ان تحديد المسـئولية بقصد الوصول إلى كفاية الأداء بالنسبة للأعمال والمهام المعقدة سوف يخلق القلق . ان الحرية التى تعطى للعامل كى يتصرف بطريقة تلقائية بقصـد الوصـول إلى نتائج سليمة سوف تجعل العمل محبباً إلى نفسه رغم مانثيره من مشاكل بصدد إتخاذ القرارات والتى تتأثر بطريقة التفكير وتؤثر فى الأداء الفعال للمهام .

إلا ان العمل الجماعى والتفكير الجماعى سوف يخفض من اسباب القلق ويؤدى إلى الوصول لأساليب جديدة ونتائج سليمة تزيد من كفاية الأداء[1] .

رابعـاً : قـد يشعر العاملون بالتعارض بين مصالحهم وبين مصلحة التنظيم .

فمـثلاً قـد يفكر العمال فى تقييد الانتاج بقصد حماية انفسهم وحماية مصـالحهم الإقتصـادية فى حالة احتمال التخلص من بعض العمال ، عندما يشـعر العمـال بان الأداء المثالى للمهام سيؤدى إلى زيادة الأنتاج وبالتالى احتمال التخلص من بعضهم ، فسوف يتفوقون على تخفيض الأنتاج .

ان السـبب فى هذا التخوف هو التعارض الموجود بين مصلحة الأداء التى تتلخص فى تخفيض التكلفة وبين مصلحة العاملين وهى زيادة دخلهم ، وهـذا التعارض يصعب التغلب عليه عن طريق تدعيم العلاقات الإنسانية ، ولكن يمكن تجنب بعض آثاره عن طريق توزيع السلطة .

ويلاحظ ان رجال الإدارة العامة بخلاف رجال إدارة الأعمال ، يقومون بالـرقابة فقط على طريقة الأداء وليس لهم يد فى تحديد شروط الإستخدام او الظـروف الخاصـة بـالعمل حيث تتحدد شروط الإستخدام وظروف العمل والمرتبات والأجور وشروط الترقية عن طريق اللوائح الحكومية .

والـتعارض الـذى قـد يظهر بين الموظف العام وبين رئيسه هو فى طريقة الأداء وليس فى شروط الاستخدام والتعيين او المرتب او الترقية[2] .

إذن لن يؤثر التعارض بينهما فى العلاقات بل على العكس ستجد اتحاداً بين العاملين وبين الإدارة بسبب المصلحة المشتركة التى يصونـها القانون .

خامساً :إن النمطية المطلوبة لتحقيق الأداء المنسق قد تقيد من الدوافع الذاتـية ، وتظهـرهذه الحالـة عـندما تكون إجراءات العمل نمطية بشكل تفصـيلى، ولكـن ليس ثمة حاجة إلى هذه التعليمات الصارمة إلااذا لم يكن اعضـاء التنظيم على مستوى الكفاءة لمباشرة الوظائف الهامة على مستوى المسـئولية . ان تقييم الأداء على اساس من النتائج والمقاييس المفروض ان يصـل إلـيها العاملون سوف تشجع العمل وتشجع الدوافع ، وفى هذه الحالة

---

(١) نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق – الطبعة الأولي – للدكتور / محمد صلاح الدين عبد البديع السيد – طبعة ١٩٩٦ – دار النهضة العربية.

(٢) الرقابة القضائية علي ش رعية الجزاءات الإدارية العامة– للدكتور / محمد باهي أبو يونس طبعة ٢٠٠٠ . دار الجامعة الجديدة للنشر

تؤكد على النمطية الضرورية للعمل او الأداء البيروقراطى الفعال . وإذا امكن مواجهة الظروف الخمسة السابقة ، فسوف يحدث التوازن المطلوب داخل التنظيم ، وسوف يحرر هذا التوازن المدير من ضرورة مواجهة كل هذه المشاكل بحيث يمكن ان يتبقى له الوقت لكى يباشر غيرها من المسئوليات .

إن الإدارة البيروقراطية سوف تعرض ظروف الأداء المثالى إلى الكثير من الخطر ، ذلك لأن التخفيضات الضرورية فى عدد العاملين سوف تخلق الشعور بعدم الأمان رغم السياسات الموضوعة لحماية الافراد . ان المهمة الشاقة التى تقع على عاتق الإدارى الذى يعمل فى مثل هذه الظروف هى ان يراقب عن كثب هذه الظروف المحيطة ، وإلا سوف يعرض البيروقراطية إلى مشاكل عديدة .

صور البيروقراطية فى بعض الدول القديمة والمعاصرة :

عرف نظام الوظيفة العامة منذ عهود بعيدة ، فقد دعت الحاجة فى الدول القديمة إلى إستخدام اعداد كبيرة من الموظفين لتنظيم عمليات الرى والصرف وجباية الضرائب وما إلى ذلك ، خاصة وان تلك الدول كان اقتصادها يعتمد على الزراعة .

وسوف نلقى الضوء فى عجالة عن هذا النظام فى مصر القديمة والصين واليونان وروما[1].

أولاً : البيروقراطية فى مصر الفرعونية :

منذ اكثر من خمسة آلاف سنة مضت كان يوجد فى مصر الفرعونيه حكومات محلية تعمل كوحدات إدارية فى الأقاليم المختلفة وتتبع حكومه مركزية واحدة يرأسها فرعون (أى ملك)

وكانت تتركز فى يد فرعون جميع السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، ويلى فرعون فى السلطة والنفوذ الوزير الأول الذى يشرف على عدد من المصالح الكبيرة ، كالخزانة والزراعة والمعابد وما إلى ذلك . وكان يعمل فى الإدارة الحكومية ثلاث فئات ، فئة الإدارة العليا ويختارها او يختار افرادها من ملاك الأراضى الإقطاعيين ، وفئة الموظفين ويختارون من افراد

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / عادل حسن والدكتور / مصطفي زهير ص ١٥٣ دار النهضة العربية ربيروت ١٩٧٦ .

الطـبقة الوسطى ممن لهم القدر المطلوب من الثقافة والخبرة ، وفئة العمال وكانوا من افراد الطبقة الدنيا او من العبيد .

وبصـفة عامة كانت الدولة تعتمد فى تسيير اعمالها على الأفراد الذين يعملـون طول الوقت ، لذلك كانوا – فيما عدا العبيد – يعاملون كموظفين دائمين ، فيتقاضون مرتباتـهم كل فترة دورية ، ويتوقف مقدارها على كمية ونـوع الواجـبات والمسئوليات الخاصة بالوظيفة . هذا بالإضافة إلى بعض المكافـآت التشجيعية – سواء نقدية او عينية – التى كان يمنحها فرعون إلى المجتهدين والأمناء منهم كحوافز تشجيعية لهم .

وبالنسبة لنظام الترقى فقد كان هناك نظام محدد فى كل مصلحة ، كما كـان الهيكل التنظيمى لها يأخذ شكلاً هرمياً ، ولم تكن تعطى إلا لمن يثبت جـدارة فـى تحمل مسئوليات العمل ، لذلك كان التقرير الذى يكتبه الرؤساء عن المرؤسين هو الاساس فى المفاضلة بين الافراد .

ثانياً : البيروقراطية فى الصين القديمة :

قامت منذ حوالى أربعة آلاف سنة فى الصين حضارة عريقة صاحبتها نظم إدارية لها صفات معينة ، وكان فى ذلك الوقت فى الصين اجهزة إدارية مـنظمة يشـرف عليها تسع وزراء يرأسهم الأمبراطور ، ومهمة كل جهاز تنفيذ خطة عامة معينة فى مجال عمله ، زراعة ، تعليم ، قضاء وغيرها ، و كـان لازمـاً تـزويد كـل منها بعدد كبير من الموظفين .و نظام التعيين والـترقى فى هذه الوظائف يعتمد اساساً على عدة إختبارات تعقد للأفراد .و للوظـيفة مكانة كبيرة فى المجتمع ، حيث يتمتع من يشغلها بمركز إجتماعى كبـير ، لذلـك كانــت محط انظار الفئة المثقفة من الشعب ، غير ان نظام الدراسـة وبالتالى نظام الإختبارات كان يعتمد على كشف القدرات الطبيعية للفـرد كقوة الذاكرة وملكة الإبتكارو مدى تمكنه فى الدراسات الأدبية ، لذلك فـإن العاملين بـهذه الأجهزة لم يكونوا على الدرجة المطلوبة من الكفاءة . لذلك كان يتصف النظام الإدارى بالجمود وعدم المرونة (١).

ثالثاً : البيروقراطية فى الدولة الإغريقية :

لـم تكن شئون الدولة الإغريقية معقدة بل تميزت المدينة اليونانية منذ حوالـى ٢٥٠٠ سنة بالبساطة ، ولم تكن هناك فصل بين السلطات الثلاث – التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية . بل كانت إدارة

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / عادل حسن، الدكتور/ مصطفي زهيرص ١٥٥ دار النهضة العربية بيروت ١٩٧٦.

هـذه المـدن تترك لفئة ينتخبها افراد الشعب لفترة معينة لمزاولة هذه السـلطات مجتمعة ، ولم يكن يصرف لهم مرتبات ، لذلك لم يكن هناك نظام توظف بالمعنى العلمى المفهوم .

ولقـد اتسـم النظام الإدارى الذى كانت تخضع له هذه المدن بالطابع الجمـاعى ، فكان الشعب ينتخب مجلس يتكون من خمسمائة عضو لمزاولة هـذه السلطات ، كما كان ينتخب لجان تتكون كل منها فى الغالب من عشرة أعضـاء ، حيـث كان يمثل كل عضو منهم عشيرة او اسرة معينة لمزاولة السـلطات التنفيذية وذلك دون التقيد بمؤهلات او خبرات معينة تتناسب مع الأعمـال الـتى كانـت توكل إليهم ، فلم يكن هناك إهتمام بالكفاية الإدارية للأجهزة الحكومية بقدر الاهتمام بكونـها متجاوبة مع الشعب [1].

<u>رابعاً : البيروقراطية فى الأمبراطورية الرومانية :</u>

لـم تكن الأجهزة الحكومية فى الأمبراطورية الرومانية على درجة من الكفاية بل كانت لها السمة_الأوتوقراطية ذات الطابع الثابت .

فكـان تعيين الموظفين بقرار إمبراطورى بعد أخذ رأى رئيس الإدارة المختص ، وكان الأساس فى التعيين هو الوراثة او شراء الوظيفة من الغير، وفـور تعيين الفرد عليه ان ينتظم فى حلقات تدريبية تابعة للإدارة التى عين فيها ، وكان نظام التدريب ينقسم إلى نوعين أحدهما خاص بالثقافات الإدارية العامة ويعطى للمستويات العليا من الموظفين .

والآخـر خاص بالأعمال الروتينية ويعطى لصغار الموظفين ، وكانت الثقافة القانونية شرطاً أساسياً لمن يعين بالوظائف العليا ، وكانت الأقدمية هى الأسـاس فـى نظام الترقية المعمول به ، غير ان المحسوبية والوساطة كانا لهما أيضاً إعتبار كبير فيه .

ويعـاب على هذا النظام بصفة عامة انخفاض كفايته بسبب عدم وجود الديمقراطية وبسبب عدم وجود الرابط والتنسيق بين اعمال الإدارات المختلفة بالدولـة ، نضف إلى ذلك ان كثير من الأنشطة كالنشاط الإقتصادى مثلاً لم تكن من مسئوليات الإدارة الحكومية .

<u>خامساً : البيروقراطية فى الدول الأوربية :</u>

ساد اوربا خلال العصور الوسطى نظام الأقطاع ، حيث كان كل أمير يمتلك قطعة من الدولة تسمى مقاطعة وينفرد بإدارتـها ، فكان يختار بنفسه

---

(١) فلسفة وتاريخ النظم الاجتماعية والقانونية – للدكتور / محمود السقل – طبعة ١٩٧٨. دار الفكر العربي.

مـــن يـــثق فيهم من اتباعه لمساعدته فى الإدارة ، وكان لهؤلاء المستشارين الحق فى اختيار من يعاونـــهم .

لذلك اقتصر شغل الوظائف على المعارف والأصدقاء ، كما كانت تباع لمـــن يدفـــع الأكثر ، ومن يشتريها له الحق فى توريثها لأبناءه من بعده او بيعها واسترداد مادفعه ثمناً لها [١] .

وكان الطابع العام ان يبتز الموظف اموال الرعية إما بشكل غرامات او إتـــاوات او ضرائب مبالغ فيها بـــهدف جمع الجزء الأكبر من الأموال التى دفعها ، وقد يكون اكثر منها وذلك ثمن للوظيفة .

وحيـــث كـــان هـــذا النظام يعتبر مورداً مالياً للأمراء واتباعهم ، لذلك بـــالغوا فـــى إنشـــاء الوظائف عن طريق تفتيتها مما أدي إلي تضخم إعداد الموظفين دون حاجة حقيقية لخدمتهم.

حيـــث أن الوظيفة العامة في كل من ألمانيا وفرنسا قر تأثرت بالثقافة القانونية الرومانية فسوف نستعرض ذلك فيما يلي :-

(١) البيروقراطية في ألمانيا :

كانـــت ألمانيا السباقة في وضع أساليب سليمة لإختيار الموظفين بين الـــدول الأوربية, فبدأ من القرن السادس عشر بدأت الدولة تتحول عن نظام الإقطاعـــيات وتـــتحول إلي نظام الإدارة العامة وأصبح الموظفون العاملين بالإقطاعـــيات موظفـــون محليون يعملون بالوظائف المدنية, والعسكرية في الدولة.

وقـــد أحتلت طبقة النبلاء المستويات العليا من الوظائف بل واحتكراتها لهـــا بصـــفة خاصة وتركت للطبقة الوسطي المستويات التالية منها. وكان يشترط فيمن يرشح منهم للوظائف العامة أن ينتمي إلي أسرة عريقة أو طائفة المسيحيين البروستانت, أما بالنسبة للطبقة الدنيا فلم يكن لأفرادها أي فرصة لشـــغل الوظـــائف العامـــة بالدولة وذلك لعدم مقدرتهم المالية علي الإلتحاق بالمعـــاهد والمدارس القانونية. وقد كان النظام الروماني نظاماً أتوقراطي أي بمعنـــي المركزية, لذلك اتجه الموظفون وثقافتهم قانونية رومانية إلي النزعة المركـــزية الشـــديدة, ونتيجة لذلك تحولت البيروقراطية عن الطابع المحلي واتجهـــت إلـــي المركزية في القرن السابع عشر, وكانت السلطة مركزة في

(١) الإدارة العامة للدكتور / عادل حسن والدكتور / مصطفي زهير ص١٧٠ دار النهضة العربية بيروت ١٩٧٦ .

الإمـــبراطور وحكومـــته المركـــزية, فقد اتخذت المركزية وسيلة لتوحيد المقاطعـــات وكانـــت شئون تالدولة في النهاية من الناحية الإدارية تؤول إلي الإمـــبراطور بإعتـــباره المفكر والمخطط الأول للسياسة العامة في مختلف المجالات.

وكانـــت صـــفات الإدارة في ذلك الوقت هي الإنتظام وارتفاع الكفاية, ولكنها اتصفت بالصرامة في الرقابة علي العاملين إلي حد أن وصلت لمرحلة التجســـس علـــي العاملين, كما نظمت أجازاتهم وحظر عليهم العمل للغير أو قبول الهدايا أو شراء ممتلكات الدولة أو الإقامة بعيداً عن مقار عملهم.

كمـــا انشيء لكل موظف ملف تودع فيه جميع المستندات المتعلقة به ، كمـــا وضـــعت قواعـــد لإختـــيار الموظفين على اساس الكفاءة واخذ بنظام الإختبارات فى كل من التعيين والترقية .

واتصـــفت الإدارة العامـــة فى ذلك الوقت بطابعين ، أحدهما عسكرى والآخـــر مركزى ، وان كان هذان الطابعان يعتبران من عوامل قوة الإدارة فى ذلك الوقت ، إلا انـــهما اعتبرا من عوامل ضعفها وفشلها فيما بعد .

إن الـــتزام الإدارة بـــهذه الـــنظم الجامدة جعلها عاجزة عن ملاحقة الـــتطور الـــذى حـــدث فـــى المجتمع وذلك لعدم مرونتها وتكيفها للتغيرات الإجتماعـــية والإقتصـــادية الـــتى حدثت نتيجة للتغيرات السياسية والثقافية والتكنولوجية .

كمـــا ان قـــيام الـــثورة الفرنسية وما اتت به من افكار متعلقة بالفردية والحماية القانونية والديمقراطية كانت من العوامل التى ساعدت على إنـــهيار هذا النظام فى المانيا " حيث فرنسا مجاورة لالمانيا "

ولقـــد تعرضـــت هذه البيروقراطية خلال القرن التاسع عشر لنقد شديد واصبحت الثقافة القانونية وحدها لاتتناسب مع مهمة ونشاط الدولة خاصة بعد ان بدأت تتحول من الزراعة إلى الصناعة .

ولقـــد تطـــور مفهـــوم الوظيفة العامة إلى خدمة الشعب بدلاً من خدمة الحـــاكم ، وأســـتلزم هذا المفهوم الجديد ضرورة تجاوب الوظيفة العامة مع مطالب وحاجات افراد الشعب .

وبدخول المانيا فى الصناعة بدأت الدولة فى توسيع نشاطها وأصبحت الثقافة القانونية غير كافية لقيام الموظفين بأعباء وظائفهم ، لذلك بدأت الدولة

تــزود موظفــيها بالدراسات الإقتصادية والمالية والإجتماعية بالإضافة إلى الدراسات القانونية .

وبعد هزيمة المانيا فى الحرب العالمية الأولى وقيام النظام الجمهورى فــيها ، عــدل نظـــام التوظف بحيث أصبح يشمل جميع فئات الشعب بغض النظر عن مراكزهم الإجتماعية .

وبعــد هزيمتها مرة اخرى فى الحرب العلمية الثانية بدأت الحكومة فى إجراء إصلاح وظيفى ووضعت الأسس التالية :-

- المســـاواة بين افراد الشعب فى التعيين بالوظائف العامة على أساس الكفاءة المطلقة .
- الإعــلان عن الوظائف الشاغرة حتى يتقدم لها من يرى فى نفسه الصلاحية الكافية لشغلها .
- إقتصــــار التدريب القانونى على الأفراد الذين يرشحون لشغل وظائف تتطلب واجباتــها ومسئولياتـــها الألمام العميق بالدراسات القانونية .
- إنشــــاء جهـــاز مستقل لوضع النظم الخاصة بالوظائف العامة والموظفين .

غير ان الأسلوب الذى تعرض له أفراد الشعب من ضغط وأرهاب من شاغلى الوظائف العامة فى القرون السابقة لم يغير من نظرتـــهم العدائية نحو الموظفين ، والثابت ان للبيروقراطية الالمانية النظامين العسكرى والمركزى، جـــذور عمـــيقة فى نفوس كل من الموظفين وافراد الشعب ، بحيث يصعب تغيرها فى وقت قصير ، هذا بالرغم من الجهود الإصلاحية التى تبذل .

والنتـــيجة ان تطورهـــا سيكون بطيئاً ، وقد يحتاج إلى عدد كبير من السنوات .

(٦) <u>البيروقراطية فى فرنسا :</u>

بسبب تغلغل النفوذ الاقطاعى فى فرنسا بدرجة اكبر مما كان عليه فى الدول الأوربية الاخرى ، أصبحت فرنسا مهداً للمركزية الإدارية ، حيث فى الفـــترة مابيـــن القرن الثانى عشر والقرن السادس عشر استخدم ملوك فرنسا المركـــزية كأســـلوب فعـــال فى القضاء على ذلك الإقطاع ، فبعد ان قضت الملكـــية علـــى الإقطـــاع وتمـــت لها الوحدة السياسية واستخدمت الأسلوب

المركــزى فى تحقيق الوحدة الإدارية وذلك عن طريق تعيين رقباء يقومون بدور الحكام فى الأقاليم وهم موظفون إداريون اعطيت لهم سلطات كبيرة فى تصــريف الأمــور المحلــية للأقلــيم فيمايــتعلق بالأمور الإدارية المختلفة كالضرائب والتجارة والصناعة والأمن والقضاء .

وقــد استخدم هؤلاء الموظفين كأداة لمكافحة نزعات الأستقلال المحلى والــرجوع إلى نظام الاقطاع، لذلك اعطيت لهم السلطات الكافية للتدخل فى الشئون التى قد تؤدى إلى وجود تمرد محلى على الحكومة المركزية ، وحتى لاينمو نفوذهم إلى مستوى النفوذ الذى كان لأمراء الاقطاع ، وقد عمد الملوك إلى اختيارهم من ابناء الطبقة الوسطى البرجوازية وقصر تعينهم فى وظائفهم علــى عــدد من السنوات ، وكانت سلطات مطلقة بحيث ان رفاهية او شقاء الشــعوب المحلــية بالاقلــيم كانــت تتوقف إلى حد كبير على درجة كفاءة واخلاص وامانة الرقباء فى تأدية مهامهم ، وحيث ان درجة كفاءتــهم كانت تقاس بدرجة اخلاصهم للحكومة المركزية ، لذلك لم يكن معظمهم على درجة معقولة من الكفاءة الفعلية [1].

كمــا أدى تعدد اللوائح إلى عدم إستطاعة اى فرد الإحاطة بــها جميعاً وتفسيرها ، لذلك لم يهتم كل من المواطنين او افراد الشعب بــها ، ولم تؤخذ بصورة جدية .

ومن ثم نمت البيروقراطية فى فرنسا بصورة كريهة .

وحيث ان الحكومة المركزية كانت تعتمد على هؤلاء الرقباء فى تنفيذ سياستها الخاصة بالتوسع فى الخدمات العامة والخاصة بالتنمية الإقتصادية ، لذلــك كــان لابد من وجود جهاز ضخم من الموظفين للعمل مع الرقباء فى تنفــيذ هذه المهام ، غير ان نظام التوظف الذى استخدم فى ذلك الوقت كان معيباً مما ادى إلى عدم وجود الكفايات المطلوبة بين الموظفين .

فقد كان اختيار الموظفين يتم بإحدى الطرق الأربعة التالية :-

١ – ان يــتم اختيارهم بواسطة الرقباء لإعتبارات شخصية اى اساسه المحســوبية وعــراقة الأســرة والصداقة والقرابة ، وفى الغالب لا يكونون مؤهلين لتحمل اعباء الوظيفة .

---

(١) الإدارة العامة – للدكاترة/ عاطف عبيد، مصطفي زهير، عادل حسن –بيروت –طبعة ١٩٧٦ –دار النهضة العربية للطباعة والنشر.

٢ – ان يتم اختيارهم بالانتخاب ، وقد لا ينتخب الرجل الكفء للعمل ، وكان يحدث ذلك فى اغلب الأحيان .

٣ – ان يشترى الأفراد الوظائف وبذلك يحاول كل منهم استرداد مادفعه ثمناً لها عن طريق الرشوة وفرض الغرامات وغيرها من الأساليب الملتوية التى قد تأخذ صورة مشروعة او غير مشروعة .

٤ – الوراثة ، وهى ان يرث الفرد الوظيفة عن أبيه .

ولقد نتج عن هذه الأوضاع مايأتى :-

- أصبحت الوظائف العامة قاصرة على أبناء الاسرة العريقة التى لها نفوذ كبير لدى الطبقة الحاكمة او الأسر الغنية التى تستطيع دفع ثمنها .

وقد اتصف هذا النظام بمساوىء عديدة منها :-

أ – إفتقار الموظفين إلى الكفاءات المطلوبة لتأدية اعباء وظائفهم .

ب – عدم وجود برامج منظمة لتدريب الأفراد على مستويات وظائفهم، ونادراً مايفصل الفرد من وظيفته بسبب قلة مهارته او انخفاض انتاجيته .

ح – عدم وجود نظم الرقابة على تصرفات الموظفين أثناء تأديتهم لأعمالهم .

د – وجود تفرقة واضحة بين افراد الشعب فى شغل الوظائف العامة ، فقد احتكر النبلاء الوظائف فى أعلى المستويات بصفة وراثية وأعطيت لهم أمتيازات عديدة منها الأعفاء من الضرائب وخصصت وظائف السلك القضائى والمحاسبين وما فى مستواها لأفراد الطبقة الإجتماعية التى تلى طبقة النبلاء ووضعت شروط معينة حتى يمكن ان يرثها ابناءهم عنهم .أما الوظائف التى فى المستوى التالي فقد تركت لأبناء الطبقة الإجتماعية الأدنى وهى وظائف لا تورث .

هـ – عدم تجاوب الموظفين مع رغبات وحاجات أفراد الشعب ، مما ولد فى نفوسهم الشعور بأن هؤلاء الموظفين لايعنيهم من الأمر سوى استغلالهم ، لذلك لم يثقوا فيهم او فى عدالتهم ، وبالتالى لم يعملوا بأوامرهم إلا إذا اجبروا على ذلك .

و – لـــم تكن هناك سياسات واضحة للترقية ، بل كانت تنشأ الدرجات الأعلى لترقية بعض الأفراد دون ان يكون العمل فى حاجة حقيقية لذلك .

ومـــن هنا كان اول إصلاح إدارى قامت به الثورة الفرنسية بأن الغت نظـــام شراء وبيع الوظائف العامة ، كما نصت قانوناً على مبدأ المساواة بين المواطنيـــن في شغل الوظائف العامة حسب كفاءتـــهم ودون أى تمييز آخر بيـــنهم . غـــير ان هـــذا الأمر ادى إلى وجود فراغ كبير بشأن كيفية شغل الوظائف العامة بالدولة ، وكان لابد من وضع اسلوب لقياس واختيار درجة كفاءة الأفراد .

وحيـــث ان الأفكار والأوضاع الإجتماعية المرتبطة بالنظام السابق لا يمكن تغيرها بسرعة ، لذلك كان لابد من إعداد المجتمع لتقبل النظم الجديدة وتـــهيـــئة الـــرأى العام للأخذ بـــها ، غير ان هذه الثورة كانت تتسم بطابع السرعة ، لذلك أندفعت فى شغل الوظائف على أساس الولاء للثورة .

وكان ذلك أمراً طبيعياً حتى تضمن الثورة لنفسها البقاء فى الحكم .

ففـــى عهد نابليون كان يعين بنفسه فى الوظائف – مهما كانت صغيرة او كبيرة – الأفراد الذين يثق فيهم شخصياً ويؤمن بكفاءتـــهم ، كما ركز فى يـــده أمور ترقياتـــهم او عزلهم ، وقد نجح إلى حد كبير فى تكوين مجموعة من الإداريين الممتازين الذين لم يتأثروا بالنظم القديمة .

وبسقوط نابليون ظهرت ثلاث قوى سياسية تحاول كل منها بسط نفوذها علـــى الدولة ، وهى الملك و الكنيسة ، والبرلمان . وكان اسلوب كل قوة فى بسط نفوذها هو الحصول على اكبر عدد من الوظائف العامة لأتباعها [1].

لذلك سادت المحسوبية والرشوة فى شغل الوظائف العامة مرة اخرى .

<u>سادساً : البيروقراطية فى الولايات المتحدة الأمريكية :</u>

بصـــدور عدة قوانين تنظيمية للخدمة المدنية فى عام ١٨٧١ بالولايات المتحدة الأمريكية ، وعقد أول اختبار لشغل الوظائف العامة فى عام ١٨٧٢ بمدينـــتى واشيطون ونيويورك ، واخيراً صدور قانون تنظيم الخدمة المدنية

---

(١) أصول التنظيم والإدارة – للدكاتره / عاطف عبيد ، مصطفي زهير، عادل حسن – طبعة ١٩٧٤ – دار النهضة العربية للطباعة والنشر – بيروت.

بالولايــات المــتحدة فــى عام ١٨٨٣ ، وقد شمل هذا القانون عدة مظاهر للإصلاح الإدارى اهمها مايلى :-

١ - تكويــن لجــنة من الحزبين الكبيرين بالدولة ، وقد سميت بلجنة الخدمــات المدنــية ، فــيقع عليها مسئولية عمل الدراسات المتعلقة بشئون العامليــن ، ورفــع تقاريــر سنوية لرئيس الجمهورية بنتائج الدراسات التى تجــريها والتوصــيات التى تقترحها ، وعلى الرئيس ان يعرض بدوره على مجلس الشيوخ.

٢ - شــغل الوظــائف العامة بالدولة عن طريق الاختبارات العامة . ويعاب على هذا المظهر انه لم يشترط حصول المتقدم للإختبارعلى مستوى معين من الثقافة ، كما لم يشترط حدود معينة لعمر الفرد .

٣ - ان يعيــن الفــرد الذى اجتاز الاختبار بنجاح فى الوظيفة العامة بصــفة مؤقته - كفترة اختبار - لفترة معينة من الوقت قبل ان يعين بصفة نــهائية فى الوظيفة .

٤ - إعطــاء المســرحين مــن الجيش والعاجزين بعض الميزات عند التعيين بالوظائف العامة .

وبصدور هذا القانون - وقد عرف بقانون بندلتون - استقر العمل بنظام الكفاءة كأساس لشغل الوظائف العامة بالولايات المتحدة الامريكية - ولاشك ان صــدور هــذا القــانون جاء مؤيداً لرأى المتحمسين لمبدأ الكفاءة وضد المنحرفين لمبدأ المحسوبية .

غــير ان هذا التأييد لم يكن كاملاً وسريعاً فقد اقتصر نظام الاختبارات على إعداد انواع قليلة من الوظائف تزاد نسبتها تدريجياً من سنة لاخرى .

وقــد اقتصرت وظيفة لجنة الخدمات المدنية فى بداية الأمر على إدارة نظــام الاختبارات للألتحاق بالوظيفة العامة وعلى التحقيق فى الحالات التى تخــالف بــنود ذلــك القانون . ولكن بإتساع نشاط الدولة وتنوعه وبارتفاع إيرادات الدولة وزيادة نفقاتــها وبظهور البحوث والدراسات التى اجراها - فــريدرك تيلر - فيما اسماه بالإدارة العلمية ، بلغت حركة الاصلاح الإدارى فــى الولايــات المتحدة زروتــها خاصة فى الفترة من عام ١٩٠٢ الى عام ١٩١١ ، وهى الفترة التى نشر فيها - فريدرك تيلر - نتائج بحوثه ومبادئه فــى الإدارة . وقد دفعت هذه العوامل مجتمعة الرئيس - تافت - الى إجراء دراســات عمــيقة بــهدف دفع الكفاية الانتاجية للأجهزة الإدارية بالدولة .

وكــان مــن نتائج هذه الدراسة ان تطور الدور الذى تقوم به لجنة الخدمات المدنية فأسند إليها فى عام ١٩٢٣ مهمة ترتيب الوظائف العامة بالدولة ، كما أنشــىء فيها – مجلس إدارة العاملين – فى عام ١٩٣١ ، وهو مجلس مكون من ممثلين عن الوزارات المختلفة لتقديم الاقتراحات والتوصيات بشأن شئون العاملين

بالدولة . وفى عام ١٩٣٨ طلب من اللجنة إعداد برامج تدريبية نظرية وعملية للعاملين بالدولة ، كما اعطى له سلطة الموافقة على البرامج التدريبية التى تتقدم بــها الوزارات والمصالح المختلفة .

وفى ذات العام صدرت عدة قرارات جمهورية تقضى بإلزام كل وزارة او هيئة عامة بإنشاء إدارة لشئون العاملين فيها ، حيث يرأسها موظف على دراية واسعة فى هذا المجال . كما تقضى بالتوسع فى تطبيق مبدأ الكفاءة فى التعييــن بالوظــائف العامة ، وفى ذلك حد من سلطة رئيس الجمهورية فى التعييــن علــى اسس سياسية او شخصية . كما تقضى بالتوسع فى استخدام الــبرامج التدريبــية بــالوزارات والمصالح الحكومية لرفع الكفاءة الانتاجية للعاملين فيها .

وفــى عــام ١٩٤٠ صدر قانون يعطى لرئيس الجمهورية السلطة فى التوسع فى فئات الوظائف التى تخضع لنظام الاختبارات . كما صدر فى عام ١٩٥٣ قــانون يخــول رئيس الجمهورية الحق فى وضع الخطط التنظيمية اللازمــة للجهــاز الإدارى بالدولــة بشــرط عرضها اولاً على الكونجرس بمجلسـيه، فإذا لم يرفضها احد المجلسين خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمها اعتبرت نافذة المفعول .

وبذلــك اعطى لرئيس الجمهورية الصلاحيات الكافية لإجراء اى تنظيم مــن شــأنه ان يــرفع الكفاية الانتاجية للجهاز الإدارى بالدولة ، وذلك على اســاس انــه بحكــم وظيفته واتصالاته اكثر معرفة ودراية بمشاكل الإدارة العامة.

سابعاً : البيروقراطية فى جمهورية مصر العربية :

لــو نظــرنا الــى مظاهر البيروقراطية فى جميع الدول التى تناولناها بالبحــث ، لوجدنــا ان هذه المظاهر لا تتغير إلا ببطء شديد فى كل الدول . وان السمات التى تميز الموظف الحكومى ليست جزء موروث ولكنها شىء يكتسبه من البيئة التى يعيش فيها داخل المكاتب الحكومية ومن طريقة معاملة

زمـــلاءه ورؤســـاءه له ، معـــنى ذلك ان الجو الفاسد فى المصالح الحكومية يســـبب فســـاد كـــل قادم جديد فيها ، ومن المصلحة العامة محاولة إصلاح الموظفيـــن القدامى وتقويم سلوكهم او الاستغناء عن خدمات بعضهم لضمان إصلاح النظام الإدارى .

فخـــريج الجامعة الحديث وعضو البعثة الذى درس بالخارج والموظف الذى حضر احد المؤتمرات العلمية بالخارج او اوفد فى بعثة تدريبية لزيارة بعض الدول الاجنبية ودرس كيف تسير دفة الاعمال فى المصالح والوزارات الـــتى تشبه المصالح والوزارات التى يعمل بـــها اصلاً بمصر ، يكون لديهم الاســـتعداد الجدى لبذل اقصى نشاط فى اعمالهم ، ولكن إصطدامهم بالقيود الشكلية او الإجراءات

الروتينيـــة واحتكاكهم بقدامى الموظفين ممن الفوا هذه القيود وتشبعوا بتلك الإجراءات سرعان مايؤثر على المثالية التى تشبعوا بـــها فى الخارج ، ولابـــد انـــــهم سيكتشـــفون ان عاجلاً او آجلاً ان عجلة هذه القيود الشكلية والإجـــراءات الروتينية قد جرفتهم فى تيارها وتغلب على مبادئهم التى كانوا يـــنادون بـــها ، وهذه النتيجة ولا شك تسبب عدم استفادة البلاد من الكفاءات الممـــتازة وتقضـــى علـــى رغبة صادقة من جانبهم على العمل والإجتهاد . والواقـــع ان ســـوء اختـــيار الموظفيـــن فيما مضى وعدم الاهتمام بتدريبهم وتشـــجيعهم على استغلال مواهبهم واستعدادهم ادى الى فساد الإدارة بالدولة والى عجزه عن القيام بالمهام المطلوبة منه بالكفاءة [1].

ولا شك ان الظروف السياسية والإجتماعية التى مرت بـــها البلاد كان لهـــا اكـــبر الأثـــر فى نفسية افراد الشعب ، واصبح من طبيعة بعض افراد المجـــتمع المـــيل إلى محاباة الأقارب والأصدقاء واستغلال النفوذ وعدم اداء واجـــبات وظـــائفهم إلا بالواســـطة رغبة منهم فى المجاملة بغرض اكتساب معارف جدد يمكن الألتجاء الى خدماتـــهم مستقبلاً . وبذلك اصبح فى الوسط الإدارى بالجهـــاز الحكومى فئتين من الموظفين ، فئة تعمل بامانة ولها من المقـــدرة مايمكـــنها من القيام بأعباء الوظائف التى تشغلها ، وفئة اخرى لا تعمـــل ولكـــن تتظاهر بالعمل وليس لها من المقدرة او الكفاءة ما يمكنها من اداء الواجـــبات الخاصة بالوظائف التى تشغلها ، فكأن الفئة الثانية عالة على الفـــئة الأولـــى ، وكأن الفئة الأولى تقوم بجميع الواجبات الخاصة بوظائفها

---

(١) الإدارة العامة – للدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح – طبعة ١٩٧٨ – المكتب المصري الحديث.

وبوظائف الفئة الثانية . لذلك يكونون مرهوون فيخطئون ويتعرضون للجزاء ، وبذلــك يكــون هناك مبرر لدى الرؤساء فى تخطيهم فى الترقية وقصرها على الفئة الاخرى الخاملة التى لا تعمل ولا تخطىء . ويحضرنى هنا مقولة دارجة يتناقلها أفرادالفئة الخاملة وهى تأكيد على ماسبق ، حيث تقول :-

" تشــتغل كتــير تغلــط كتير وبعدين تتحاسب . ماتشتغلش ماتغلطش ماتتحاسبش "

وهــذه الفــئة يفخر افرادها بقرابتهم وتبعيتهم لأصحاب النفوذ . وهذه الحقــيقة تجعــل زملاءهم يتغاضون عن هروبــهم من واجباتــهم وتجعل رؤســاءهم يخشون بطش أقاربــهم ، لذلك تحجز لهم الترقيات مجاملة لهم ، ويرفع عنهم العقاب بسبب توسط أقاربــهم .

فلــم يكــن التعييــن والترقــية للحــق والعــدل بقدر ماكان للمجاملة والمحسوبية.

<u>١ – مظاهر الفساد السياسى :</u>

كــان تــهافــت الأفراد على الوظائف الحكومية كبيراً جداً نظراً لعدة أسباب لعل اهمها :-

أن التعلــيم العام بالبلاد لم يكن يؤهل الافراد لإداء اعمال متخصصة ، وان الوظــائف الحكومــية كانــت وما تزال لها بريق كبير نظراً لما يكون لصــاحبها من سلطان على مصالح الجمهور . وتحكم الموظف فى مصالح الجمهــور أدى إلى محاولة كل حزب من الاحزاب السياسية شغل الوظائف الكبــيرة بأشخاص تابعين له حتى يعطفون على مصالح اعضائه فى اوقات خروجه من الحكم .

لذلــك عمــت المحسوبية من جانب الاحزاب السياسية لشغل الوظائف الشــاغرة بالدولــة بالأقارب والأصدقاء دون اى اعتبار لدرجة كفاءتــهم او تأهــيلهم لشــغل هــذه الوظائف . ومن ذلك يتبين ان محاولة كسب انصار للحزب بالجهاز الحكومى لمناوئة الاحزاب الأخرى كان الهدف الأساسى من هــذه المحســوبية فــى التعيين ، كما ان استغلال النفوذ كان من اهم سمات عصــر ماقــبل ثورة سنة ١٩٥٢ ، فقد كان من اهم مظاهر الفساد فى ذلك الوقت حرص اعضاء المجالس النيابية الى تحقيق المآرب الشخصية لأتباعهم مكافأة لهم على مابذلوه فى الحملة الانتخابية .

ويقول البعض فى ذلك الوقت ان دار النائب او الشيخ لم تكن تستقبل إلا طالــبى الحاجات الشخصية فى المصالح والوزارات ، كما ان تعلق الناخبين به ورضاءهم عنه لم يكن يقاس إلا بقدرته على تحقيق هذه الحاجات . ومن الــنواب مــن كان يتجر بــهذه الوساطة التى يستغل فيها قدرته على سؤال الوزيــر او استجوابه فى تحقيق مطامع ناخبيه ، وكان يتقاضى ثمن مايحققه او يسعى لتحقيقه .

وأصــبح عمل معظم الشيوخ والنواب بعد ان اهملوا واجبهم الدستورى فى الرقابة على الحكومة الوساطة لأنفسهم لعقد صفقات مريبة ، فأنغمسوا فى صــفقات التموين والمقاولات والتوريدات والمشتريات والاستيراد والتصدير والاستئجار والتأجير والبيع والشراء وأغتصاب املاك الدولة وما الى ذلك ، ولاشك ان تعاونــهم مع رجال الحكم فى ذلك الوقت سهل لهم الحصول على هذه المكاسب غير المشروعة .

وهكــذا بمرور الزمن استقر فى ذهن الشعب ان الوساطة والمحسوبية والرشوة هى وسائل قضاء الحاجة بالمصالح والوزارات .

ويقــول الاســتاذ عبد الرحمن الرافعى فى استغلال الاحزاب السياسية للشعب مايلى :

" ... وترك رئيس الحكومة – يقصد حزب الوفد المنحل – أصهاره والمقربيــن إلــيه يســتأكلون الــناس ويستغلون النفوذ ويثرون بطرق غير مشــروعة . وفى مايو ١٩٤٢ طلبت الوزارة من اللجنة المالية الموافقة على اســتثناءات لموظفيــن وفدييــن ، فقــررت اللجــنة عدم الموافقة على هذه الاستثناءات

وقدمــت مذكــرة بقرارها إلى مجلس الوزراء ، وبنيت رأيها على ان الترقيات الاستثنائية فيها إجحاف بحقوق الموظفين الذين يراد تخطى دورهم فــى الترقية . هذا الى مافى إجابة الطلبات الاستثنائية من خطورة ، لأن فى مخــتلف الوزارات والمصالح عدداً كبيراً من الموظفين الأكفاء الممتازين لا يقلون كفاءة وإخلاصاً عن زملائهم المطلوب لهم الترقيات الاستثنائية ، بل ان بعضهم اقدم فى التخرج والتعيين والترقية ، فإذا ما اقتصر الاستثناء على فئة مَن الموظفين وانفردوا بالترقيات والعلاوات دون سواهم ، تسرب التزمر الى

نفـوس الآخريـن ، وتسود حالة اضطراب وتقلقل بين الموظفين تثبط معها هممهم [1] وينخفض تبعاً لذلك مستوى العمل فى المصالح والدواوين "

وطلبـت اللجنة فى مذكرتـها عدم الاخذ بمبدأ الاستثناءات وان تلتزم جميع المصالح والوزارات بحدود القانون فيما يتعلق بترقية الموظفين فيها . ولكن مجلس الوزراء رفض هذه المذكرة بالرغم من وجاهتها واعلن اقراره للترقيات الاستثنائية . واتسم حكم الوفد باستغلال زعمائه واتباعه نفوذهم فى الحكـم للإثـراء غير المشروع ، وقد ظهر الثراء الفاحش على المحظوظين والمقربيـن وعائلاتـهم وزويهم . وسقطت هذه الوزارة بعد ثلاث سنوات ، وجاءت اخرى فالغت هذه الاستثناءات .

وتدور الدائرة وتجيء وزارة الوفد مرة اخرى للحكم فى عام ١٩٥٠ ، وهنا يقول الاستاذ عبد الرحمن الرافعى :-

" عادت حكومة الوفد الى سياستها التقليدية فى الاستثناءات فى التعينات والترقيات والعلاوات تغدقها على المحاسيب والانصار والاقارب والاصهار، ولم تكتف بالاستثناءات الجديدة بل امعنت فى المحسوبية فاعادت الاستثاءات القديمة التى صدرت عن الوزارة الوفدية السابقة سنة ١٩٤٢ والغتها وزارة احمد ماهر ، ولم تقنع بذلك بل قررت صرف فروق المرتبات لهم عن المدة الـتى الغـت فيها هذه الاستثناءات ، وبذلك صرفت لهؤلاء الموظفين مبالغ جسـيمة اعتبرتـها تعويضات لهم عن الاضطهاد الذى ادعت انـهم لاقوه خلال مدة بقائها خارج الحكم .

وكـان ذلـك التصرف دليل على استهتار وزارات ذلك العهد بأموال الدولة وبمبادىء العدالة والنزاهة

والواقـع ان التصـرفات الماسة بنزاهة الحكم واستغلال النفوذ كانت تحـدث فـى كـل وزارة وكل عهد ولكن بصورة مختلفة ونسب متفاوته . والطـابع الـذى عم الحياة السياسية فى ذلك الوقت كان يتمثل فى المهاترات الحزبية والاحقاد الشخصية والمعارضة العمياء والتهافت على الحكم والتقرب الى

القصور ، لذلك كان الدس والوقيعة هدف معظم ساسة ذلك العهد .

---

(١) الغدارة العامة للدكتور/ عادل حسن، والدكتور / مصطفي زهير ص ١٩٠ طبعة ١٩٧٦ دار النهضة العربية بيروت.

ولعل ابلغ دليل على ذلك ما كان من تصرف احد الوزراء فى ذلك العهد ، فقد دب خلاف قوى بينه وبين رئيس الوزراء خرج على اثره من الحكومة ، فحاول الايقاع بهذه الحكومة والف كتاباً عن سوء الإدارة فى ظل هذه الحكومة اسماه " الكتاب الاسود فى العهد الاسود " وبدلاً من ان يتقدم به الى البرلمان المكون من ممثلى الشعب وبدلاً من ان يقدم هذا الكتاب للرأى العام ، نجده احتكم الى الملك ، وبذلك تخطى سلطة الشعب ، وبمعنى آخر اعلن عدم ثقته فى حكم ممثلى الشعب .

ومن يتتبع ظروف هذه الحادثة يجزم ان الدافع الذى دفع هذا الوزير الى كشف النقاب عن المسلك المشين لهذه الوزارة لم يكن لغيرته على مصلحة البلد بقدر حقده على الوزارة ومحاولته اسقاطها .

وقد استغل القصر محاولة رجال السياسة فى ذلك العهد التقرب اليه ، فصار يوقعهم ببعض مستمداً نفوذه وعظمته من التفريق بينهم والتلاعب بمبادئهم[1] .

هكذا كانت الاحزاب السياسية المختلفة تتعاقب فى حكم الدولة ، فيحاول كل منها اثناء الحكم اضطهاد الموظفين المعروفين بميولهم للاحزاب الاخرى وافساح مجال التعيين والترقية لموظفين جدد من محاسيبهم ، فعم الفساد كل مكان وكل زمان ، وكانت هذه التصرفات الخاطئة من جانب الاحزاب السياسية فى ذلك الوقت هو الثمن الذى دفعه الشعب ، وتحمله المجتمع لاشتعال ثورة ١٩٥٢ . وعلى كل حال فإن الفساد فى الإدارة لم يقتصر على تصرفات حزب دون آخر ولا على احداث عهد دون آخر . فالأمور حتى عام ١٩٦٧ كانت تسير فى معظم الميادين بطريقة خاطئة .

والواقع ان مشاكل البلاد المختلفة التى تتصل بالإدارة العامة هى فى اساسها مشاكل فترة الانتقال من حالة التقاليد وشبه الاقطاع الى نظام الإدارة الحديثة المسئولة ، ومن الاقتصاد الزراعى الى الاقتصاد الصناعى والتجارى ومن النظام الاستعمارى الى نظام الحكومات القومية . ومما يخفف من اثر هذه التجربة التى مرت بها مصر . ان جميع الدول التى مرت بتجارب مماثلة ظهر فيها الانحراف والفساد والتلاعب بالسلطة . فانجلترا وامريكا وغيرها من الدول مرت بفترات كانت فيها وظائف الدولة اداة من ادوات

---

(١) القانون الدستوري – المبادئ الدستورية – الدكتور/ ماجد راغب الحلو – طبعة ٢٠٠٣ دار المطبوعات الجامعية.

الحكـم الـتى تعـتمد علـيها الاحزاب السياسية ، وكان شغلها يقتصر على رجالهـاس، بـل اقتصـر التعيين على بعض الوظائف الكبرى على افراد عـائلات معيـنة ، لا يتقلدها الا ابناؤها او انصارها حتى ولو لم تكن لديهم المؤهلات الضرورية لشغلها .

وعلـى اية حال فإن المسئول عن تفشى البيروقراطية وسوء استخدام السلطة لا يرجع فقط الى اهمال الحكومة وحدها او فساد رجالها ، بل يرجع ايضـآ الـى خلق وضمير ونزاهة افراد المجتمع وشعورهم بعظم الواجبات وضخامة المسئوليات الملقاة عليهم . فالمشكلة التى تواجه مجتمعنا هى مشكلة اخلاق وتربية ومبادىء . فإذا التحق بالوظائف العامة افراد على خلق وعزة نفس وكرامة امكن الارتفاع بمستوى الخدمة التى تؤديها الدولة الى المجتمع، واذا الـتحق بـها افراد غير اكفاء او فاسدين ومنافقين ووصوليين ادى ذلك الـى فساد الإدارة العامة . ولاشك ان مبادرة الحكومة الحالية بتربية الشعب علـى اسس جديدة من الحرية فى الرأى والديمقراطية وعزة النفس وكرامة الخلـق ستسـاعد فـى ازالـة الرواسب المتراكمة فى نفوسهم من الماضى البغيض.

٢ – مظاهر الفساد الإجتماعى :

ان الظروف السياسية والاجتماعية التى مرت بـها البلاد قد ساعد على اعطـاء الموظـف الحكومى ذلك المركز الهائل بين المواطنين . ويؤيد ذلك البحث الذى اجراه الاستاذ " مورو بيرجر "بين طبقة من الموظفين فى مصر، فقد وجه الى عينة ممتازة منهم السؤال الآتى :–

هل يحترم رجل الشارع موظف الحكومة ؟

اجـاب ٨٢ % مـن افراد العينة انـهم موضع احترام كبير من رجل الشارع ، ولكنهم اختلفوا فى الاسباب .

فذكـر ٢٤% مـنهم ان هـذا الاحترام يرجع الى مايتمتع به موظف الحكومة من مركز تقليدى ممتاز .

وعلل ٣٥% منهم ان ثقافة الموظف الحكومى هى السبب . ولا شك ان الثقافة مهما كانت ضئيلة فى بلد تنتشر فيه الامية تضفى على صاحبها مكانة مرموقة بين افراد الجمهور .

واجـــاب ٤١% وهم الغالبية ان السبب يرجع الى السلطة والنفوذ التى يتمـــتع بـــها الموظف الحكومى ، والتى يستغلها البعض فى اخضاع وازلال المواطن العادى رغبة منهم فى الشعور بالأهمية والتحكم فى الغير .

ولعل من اهم مظاهر الفساد الاجتماعى الذى ساد مصر فترة من الزمن مايأتى :-

اولاً : لم يكن يتم التعيين بالوظائف الحكومية الا لاصحاب الوساطات ، لذلك اقتصرت معظمها على اصحاب النفوذ والسطوة بالبلاد او على اتباعهم، بل ان بعض الوظائف الكبيرة اشترط للتعيين فيها ان يكون شاغلها من طبقة اجتماعـــية واقتصـــادية عالية كوظائف النيابة والسلك الدبلوماسى . فلم يكن هناك بد والوضع هكذا من ان الموظف المعين كان يشعر فى قرارة نفسه انه

ليست لديه الدراية للقيام بواجباتـــها ، لذلك كان يعمد للبقاء فى وظيفته على تملق رؤسائه وكسب عطفهم بطرق اخرى غير طريق العمل والاجتهاد.

ثانـــياً : ان شـــعور المواطن بان حاجته لاتقضى الا بواسطة الموظف المعين ، جعله يغالى فى اظهار احترامه له ارضاء لكبريائه وغروره . ولقد ســـاعد علـــى هذا الوضع ان معظم الموظفين الحكوميين على درجة لابأس بـــهـــا من الثقافة والتعليم جعلته فى مركز اجتماعى كبير بين افراد الشعب الذين كانوا يقلون عنه ثقافة وتعليماً ، بالاضافة الى ذلك فإن الجهل المتفشى بيـــن غالبية المواطنين اتاح للموظفين فرصة تفسير القوانين بقدر ماتتجه لهم غفلة الجمهور ارضاء لغرورهم وعقدهم النفسية .

ثالثاً : ان الاحتلال الطويل من جانب الاتراك والانجليز ولد فى نفوس افـــراد الشـــعب الخوف من الطبقة الحاكمة وطبقة الموظفين لما كان لها من نفوذ كبير لم يكن له رابط ، ولبطشهم بكل من يعارضهم او يقلل من شأنـــهم ســـواء كـــان ذلـــك بالحق او بالباطل . وفى ظل هذا الاحتلال كانت الكلمة الاولـــى للأجنـــبى ولـــم يعرف لمدة طويلة حكاماً مسؤلين عن اعمالهم امام مجـــالس نيابية تمثل الشعب تمثيلاً صحيحاً ، وبذلك لم يكن يسمح للجمهور بالأشـــتراك او المساهمة فى الحياة السياسية ، وادخل الحكام فى ذلك الوقت علـــى الإدارة الحكومـــية نـــوع من المركزية المطلقة ، واعطيت الوظائف الكبـــيرة بالدولـــة للأجانـــب ، فلم يكن هناك الا اتصال سطحى بين الحاكم والمحكـــوم وبين الموظفين العموميين وافراد الشعب . ولقد عرف حكام ذلك الوقـــت وبالـــتالى موظفيهم بالاستغلال والجرى وراء مصالحهم الشخصية ،

ساعدهم فى ذلك جهد المحكومين وجمودهم عن مقاومة هذا العبث . إذاء هذه الظـروف صـار افـراد الشعب ينظرون الى السلطة – ويمثلها الموظفون العمومـيون باعتـبارها القـوة الـتى تحمى بالقانون وليست القوة التى تنفذ القانون.

واصبحت الوظائف العامة امتيازآ خاصآ يمنح لبعض الافراد لوضعهم فى مستوى اجتماعى اكبر من مستوى افراد الشعب . والواقع ان حكام مصر من الاتراك والانجليز لم يستمدوا قوتـهم من الشعب الا بالقضاء على آمال افراد المجتمع ونشر الذعر والخوف فى قلوبـهم ، فاحتكروا جميع الوظائف العلـيا فى مصر ، ولم يكن يسمح للمصريين فى ذلك الوقت بتولى مراكز النفوذ والسلطة .

<u>مظاهـر البيروقراطـية :</u> مـن اهم مظاهر البيروقراطية فى الإدارة المصرية مايلى :-

<u>اولآ :</u> عـدم استعداد كبار الموظفين فى تفويض مسئولياتـهم حتى لا تتناقص مكانتهم امام مرؤوسيهم ، بل يستبدون بـهم ولا يثقون فيهم ، لذلك يحـاولون الاستئثار بالسلطة فى تصريف الامور معتقدين بوجوب اشرافهم على كل صغيرة وكبيرة وبخطأ تفويض السلطة الى مرؤوسيهم ، وذلك رغم مـن شعور بعضهم بعجزهم عن فهم مايصرون على الاطلاع عليه بانفسهم وادراكهم تمامآ ان توقيعهم على كثير من المواضيع المعروضة عليهم توقيع صـورى ، وهو ضعف فى النفس البشرية ، اساسه الانانية والغرور وعدم الثقة فى الغير .

والواقـع ان استبداد الرؤساء اجبر المرؤسيين على سلوك طريق عبادة الاشـخاص ، وساعد على ذلك استكانة المرؤوسيين وقبولهم لهذه الاوضاع وكلهم امل ان يصبحوا فى المستقبل رؤساء ، فيقومون بتمثيل نفس الدور مع مرؤوسـيهم انـتقامآ لانفسـهم . ولا يمكن معالجة هذا الضعف عن طريق التشـريعات او الانظمة ، بل عن طريق زيادة الوعى بين موظفى الحكومة بخطـأ تصـرفاتـهم علـى هذا النحو واقناعهم بان هذا التصرف ليس من المصلحة الخاصة بشىء . ومن ناحية اخرى فإن تمسك الرؤساء بان تعرض علـيهم كـل صغيرة وكبيرة ، يشجع المرؤسيين على التهرب من المسئولية وعـدم الاعتماد على النفس والانقياد الى اوامر الرؤساء وتعليماتـهم ، بل

نجد ان معظم المرؤسيين لا يقبلون تفويض السلطة اليهم حتى لا يتعرضون للمؤاخذة فيما بعد[1] .

لذلك هم دائماً يأخذون الحيطة لأنفسهم حتى يتهربون من المسئولية اذا وقعت الواقعة ، فلا يقومون بالتنفيذ الا اذا حصلوا على تعليمات مكتوبة من رؤسائهم[2] .

ثانـيـاً : ان الصلة الشخصية التى تجمع بين الرئيس ومرؤوسيه وبين الزملاء بعضهم ببعض تجعلهم يتكاتفون عند الضرورة للدفاع عن التصرفات الخاطـئة التى قد يقع فيها البعض ، ولا شك ان الخضوع والتملق والتقرب الذى يبديه بعض الموظفين نحو رؤسائهم يكون له اثر كبير فى نفسية بعض هؤلاء الرؤساء ، فيحمون موظفيهم من العقاب حتى ولو كانوا يستحقونه .

والموظــف الــذى يعامل رئيسه بــهذه الكيفية والذى يبالغ فى شعوره الــزائف واحــترامه المصــطنع نحو رئيسه والذى يتنازل عن رأيه مرضاة لرئيســه والذى يشيد بعلم رئيسه رغم جهله ويجاهر بعبقريته رغم غباءه ، يتوقع هو الآخر ان يعامله الموظفين حينما يصبح رئيساً معاملة مماثلة .

ثالثاً : كان ومازال معظم الاعمال فى الدواوين الحكومية لا تتم الا بعد اخــذ رأى لجــان يرأســها موظــف كبير يكون له سلطة ادبية كبيرة على الاعضــاء ولــرأيه اعتبار كبير فى مجال المناقشة ، وقلما يعارضه احد فى رأيه بل يحاول الجميع مراضاته والانحياز الى صفه حتى يتحاشون غضبه ، وهــذا الوضــع ان دل على شىء فهو يدل على ضعف شخصية الاعضاء وتــهاونــهم فى استعمال حقوقهم وانقيادهم إلي رئيسهم.

رابعــاً : تمسك الموظف بتطبيق حرفية القواعد القانونية الى ابعد حد دون محاولــة التصــرف او تكييف القاعدة القانونية على الحالة المعروضة امامــه لتسهيل الامور ، وهذا مايعبر عنه بالروتين فى الاعمال الحكومية ، ذلك الروتين الذى يسيطر عليها فيكتم انفاسها ويشل جهودها بسبب الاسراف فى تطبيق القانون بحرفية ، وكذلك تطبيق حرفية اللوائح والتى مبعثها الرغبة فى سيادة حكم القانون .

---

(١) شرح نظام الحكم المحلي الجديد – للدكتور / سليمان محمد الطحاوي – طبعة ١٩٨٠ دار الفكر العربي.

(٢) النظرية العامة في القانون الإداري – دراسة مقارنة – طبعة ٢٠٠٢ – منشأة المعارف.

والواقع ان العبرة ليست بالقانون ، ولكن بمن ينفذون القانون ، وليست بالتنظيم ولكن بالافراد الذين يتولونه . وتطبيق روح القانون والتعليمات واللوائح امر حيوى بالنسبة لاعمال الحكومة .

ولا نعترض على تطبيق القانون كمبدأ عام ، ولكن يجب ان يصاحب هذا التطبيق ادراكاً اوسع لما يهدف له القانون فعلاً ، فتطبيق القانون بحرفيته يعطل المصالح العامة بسبب عدم تشابه الحالات المعروضة ، تضيف الى ذلك ان هذا التصرف يقضى فى الموظف الحكومى الرغبة فى التفكير او التصرف او الاجتهاد مما يؤدى الى قتل شخصيته ويعرضه الى الانحراف فى سلوكه على شكل نفور من العمل او بطء فيه .

ويلاحظ ان اللوائح التنظيمية التى تسير عليها الإدارة الحكومية لها طابع التهديد والعقاب اذا اخطأ الموظف او اساء التصرف ، شجع ذلك الموظف على عدم التصرف من تلقاء نفسه بل هو يريد فى كل الحالات ان يؤمن نفسه ضد المسئولية عن طريق احالة الموضوع الى هيئات اكبر منه وذلك لإبداء الرأى فيما يجب عليه ان يتخذه من اجراءات (كإحالة الموضوع الى مجلس الدولة او إدارة الشئون القانونية او إدارة الفتاوى) ويحاول بقدر الامكان ان يأخذ الجانب الاسلم وان كان هذا التصرف من جانبه لا غبار عليه من الناحية القانونية ، فلا شك انه تعطيل للعمل ليس من المصلحة العامة فى شىء .

<u>خامساً :</u> يميل الموظف الى اتباع تعليمات رئيسه حرفياً حتى ولو كانت امامه الفرصة لتعديل هذه التعليمات بما يتفق والمصلحة العامة او المنطق ، يرجع ذلك الى سببين :

فهو يريد ان يخلى نفسه من المسئولية تماماً كما ان تربيته لم تنم فيه شخصية قوية تعتمد على نفسها وترحب بكل مسئولية . لذلك يخضع الموظف المصرى دائماً لأولئك الذين يتحكمون فى عمله .

وحيث ان المنصب الحكومى مهما كان صغيراً يعتبر عملاً مرموقاً ومجزياً بالنسبة لبعض الأفراد ، لذلك فإن شاغله يخشى فقده ويحاول الاحتفاظ به ما امكن ، ويرجع السبب فى ذلك الى صعوبة

الحصول على عمل آخر يتناسب مع مؤهلاته وميوله .

<u>سادساً :</u> تميل معظم اللوائح والقوانين الى تنظيم اعمال الدولة والى عدم الثقة فى الموظف والى دفعه الى العمل عن طريق الحافز السلبى وهو

التهديد والعقاب وليس بالحافز الايجابى عن طريق التشجيع المادى والادبى كمـا تـدل الدراسات ان النظام الوظيفى بالحكومة لم يشجع الاشخاص على التصـرف من تلقاء انفسهم ، فهم يخشون الوقوع فى خطأ ويفضلون جانب الأمان .

سـابعاً : مازالـت الشـهادات الدراسية هى اساس التوظف والترقى بالمصـالح الحكومـية ، ولعـل لهذه الظاهرة سبب تاريخى يرجع الى عام ١٨٩٢ حينما كان " كرومر " هو الحاكم الفعلى لمصر ، فقد جعل الشهادات الدراسية هى الشرط الاساسى للتوظف بالحكومة . فكان هدف التلميذ وهدف والديه ان يحصل ابنهم على الشهادة مهما كلفهم الامر[١] .

والظاهر ان " كرومر "كان يـهدف من هذه السياسة تشجيع المصريين على الحصول على الشهادات الثانوية ولكنه من ناحية اخرى كان له سياسة طويلة الاجل مناهضة للنهضة الوطنية ، ذلك ان السياسة التى اتبعها فى ذلك الشأن كانت لا تـهدف الا لدفع الشباب الى العمل بالوظائف الحكومية تاركة مجـال الاعمـال الحرة للأجانب ، كما قصر امل شباب مصر على وظائف حكومية ثابته ، وبذلك حاول ان يبعد تفكيرهم عن السياسة ومشاكلها[٢] .

وحتى عام ١٩٠١ كانت الشهادة الابتدائية تتيح لحاملها الحصول على وظيفة حكومية لا بأس بـها ، ولكن بعد عام ١٩٠١ اصبحت هذه الشهادة لا تـتفق والـتقدم الذى احرزته مصر فى ذلك الوقت ، واصبح يكتفى بتعيين حاملها فى وظائف بسيطة لا تتيح لصاحبها الا مرتب بسيط .

ومـن هـنا اذداد الشـباب اقبالاً على الدراسة للحصول على الشهادة الثانوية .

ويقـى الامـر كذلك حتى بداية الحرب العالمية الثانية فأحتلت الشهادة الجامعية مركز الشهادة الثانوية.

ولكـن الملاحـظ ان معظـم الشباب والى عهد قريب كانوا ومازالوا يفكـرون بعقلـية اجدادهم وهى الحصول على الشهادة الجامعية حتى يعينوا بالوظيفة الحكومية .

---

(١) الإدارة العامة – للدكتور / ماجد راغب الحلو – طبعة ١٩٩٧ – دار المطبوعات الجامعية .
(٢) لاالوسيط في القانون الإداري للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي – طبعة ١٩٩٥ – دار المطبوعات الجامعية.

وقد دلت الاحصاءات على ان معظم خريجى المعاهد الدراسية يتجهون الى التوظف فى الحكومة .

ففى عام ١٩٤٨ التحق ٨٥% من الخريجيين بوظائف حكومية ، وفى عـام ١٩٤٩ بلغت هذه النسبة حوالى ٧٢% فى حين ان هذه النسبة لم تتعد ٥ % فى الولايات المتحدة الامريكية وهى نسبة ضئيلة جداً إذا قيست بالنسبة العالية الموجودة بجمهورية مصر العربية .

ومـن ذلـك نجد ان التقاليد الموروثة والسياسة التى اتبعتها حكومات الدول المحتلة كان لها اكبر الاثر فى توجيه الشباب المتعلم الى ميدان الخدمة بالحكومة .

ومازالـت الشـهادات الدراسية هى الاساس فى دخول الفرد اختبارات الوظـائف الحكومـية الـتى يعقدها جهاز التنظيم والإدارة من وقت لآخر . والواقـع ان هـذه السياسة قد اعطت الشهادة الدراسية اهمية اكبر من الواقع حـتى ان الطالـب فى المعاهد الدراسية لا هم له الا الحصول على الشهادة الدراسـية بطـريقة او بأخـرى مما ادى الى انخفاض المستوى العلمى بين الخريجيين .

وقد جاء التقرير السنوى لديوان الموظفين فى عام ١٩٥٢ ماياتى :-

" ويسترعى الديوان النظر نتيجة تقرير الممتحنين - الى حقيقة الضعف فـى مسـتوى المتقدمين للامتحانات فى المعلومات العامة التى يجب ان يلم بـها كل موظف ، وهو ضعف له جانبان :

الجانب المهنى ، والجانب الاجتماعى .

وقد لاحظ الديوان كذلك انه ينقص المتقدمين التفكير الاصيل والمهارة فـى تطبـيق مـاتعلموه فى المدارس على المواقف والمشاكل التى وضعت امـامهم فـى الاختبارات الشخصية ، وان معظم ماحصلوه فى دراستهم لا يعـدوا ان يكون مجرد حفظ آلى وقدرة على ترديد الحقائق التى اختزنت فى رؤوسهم دون القدرة على ربط المعلومات مع بعضها ودون الفهم الحقيقى لها ، ويـرى الديـوان انـه تقـع عليه مسئولية الاشارة الى الحاجة للتوسع فى الدراسات العلمية فى الكليات والمعاهد للوفاء بحاجات الخدمة الحكومية " .

ثامـناً : كذلك يلاحظ كثرة عدد الزائرين للموظفين فى مكاتبهم ، وقد بلـغ عدد الزائرين ببعض الوزارات رقماً عالياً ، حتى ان بعض الوزارات منعت على الموظفين استقبال زائريهم بمكاتبهم بل ذهبت بعض المصالح الى

اكــثر من ذلك ، فقد منعت الجمهور من الدخول على الموظفين فى مكاتبهم وانشــأت مكتباً لاستقبالهم وبحث شكواهم وتتبعها ، كما وضعت لافتات فى مكان ظاهر نصت على عدم زيارة الموظفين بمكاتبهم .

ولكن هل اثمرت هذه الاجراءات فى التقليل من وقت الموظف الضائع بسبب التزاور ؟؟

تدل الشواهد على ان هذه الاجراءات قد نجحت الى حد كبير فى بعض المصالح ولكنها لم تنجح فى بعض المصالح الاخرى ، فقد بدأ الموظفون فى زيــارة بعضهم البعض بمكاتبهم . ولا شك ان هذه الصفات التى يتميز بــها الموظــف الحكومــى ليســت جزءاً موروثاً فى شخصيته ، ولكنها تكونت وتــبلورت اصبحت شيئاً مكتسباً نتيجة للبيئة والمحيط الذى يعيش فيه داخل المصالح الحكومية .

فالشــخص حينما يعين بالوظيفة الحكومية ويجلس الى مكتبه لاول مرة يكــون لديــه الامــل والاستعداد الكامل والميل الى العمل واستغلال طاقته الانتاجية للمصلحة العامة .

ان جو العمل الذى يشتغل فيه ، ونوع الزملاء والرؤساء الذين سيتعاون معهــم قد يفتت من عزمه فى مواصلة نشاطه بطريقة ترضى ضميره ، وان عــاجلاً او آجــلاً سيجرفه التيار وسيقنع نفسه بفلسفة زملائه فى العمل التى تــتلخص فى لماذا يعمل الموظف باجتهاد مادام سيتقاضى نفس المرتب آخر كل شهر ؟

ولمــاذا يعمــل باجــتهاد فيكون السبب فى كشف الزملاء الكسالى او البطيئيين ؟

ولمــاذا يعمــل مــادام العمل الكثير يعرضه للاخطاء ، وهذه بالتالى تعرضه للمسئولية والتوبيخ والعقاب؟

ولمــاذا يناقش فى التعليمات الصادرة اليه ، مادام الرئيس يملك سلطة مضايقته ونقله الى الاقاليم ؟

معــنى ذلك ان الغالبية العظمى من الموظفين الجدد يلتحقون بوظائفهم وكلهم امل فى تأدية واجباتــهم وتحمل مسئوليات اعمالهم بــهدف المصلحة العامة او ارضاء ضمائرهم .

ولكـن الجو البيروقراطى هو الذى يقف امام آمالهم والروتين يصدهم ويصرفهم عن الطريق الذى رسموه لانفسهم [1].

ولقـد قامـت اللجنة المركزية لتنظيم الإدارة الحكومية بدراسة عيوب الاجهـزة الحكومية وعلاجها ، اشترك فيها خبراء التنظيم بديوان الموظفين شملت ٥٠ وزارة ومصلحة وهيئة عدا اقسام الإدارة المحلية.

وجـاء تقريـرها الـذى قدمته فى عام ١٩٦٢ ان هناك ١٤ نوعاً من العيوب المتصلة بالتنظيم هى :

١ – وجود تقسيمات تنظيميةلا تقوم على اسس من نوع العمل وطبيعته وكميته وتجانسه وتكامله ومجال التخصص فيه .

٢ – المبالغة فى تحديد المستويات الاشرافية مما يؤدى الى تعطيل سير العمل وتشتيت المسئولية وعدم حصرها .

٣ – الغمـوض فـى توضـيح خطوط السلطة مما يؤدى الى تعطيل الاعمال وارتباكها وفقدان كثير من الرياسات سلطتها الحقيقية .

٤ – اتسـاع نطـاق الاشراف او صغره مما يخل بالمبادىء الإدارية السـليمة ويؤدىالـى تعطـيل انجاز الاعمال والمغالاات فى انشاء الوظائف الاشرافية .

٥ – مـزاولة فـروع الجهـة الإداريـة الواحدة خدمات متشابـهة ، مايؤدى الى اضاعة كثير من الجهد والوقت والمال .

٦ – الغمـوض او النقص فى لختصاصات بعض الوحدات التنظيمية ، وتضارب الاختصاصات وتكرارها .

٧ – تعدد اجهزة التفتيش والرقابة وعدم التنسيق بينها .

٨ – عـدم مطابقـة مسـميات الوظائف او التقسيمات التنظيمية لنوع اعمالها ، مما يترتب عليه صعوبة اعداد الميزانية .

٩ – سـوء توزيع القوة العاملة بين التقسيمات التنظيمية ، مما لا يتفق مع كمية العمل المسند الى كل منها .

١٠ – عـدم ملائمة كثير من الموظفين من حيث مؤهلاتـهم لاعمال وظائفهم .

---

(١) مبادئ أحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة – للدكتور / محمد فؤاد مهني – طبعة ١٩٧٨ – دار المعارف.

١١ – اغفال تحديد الواجبات والمسئوليات لكثير من الوظائف ، مما يؤدى الى تمييع المسئولية والتأثير فى علاقات الجهاز الحكومى بالجمهور .

١٢ – عدم تاكيد اهمية اجهزة التخطيط والمتابعة والتنظيم والتدريب والبحوث والاحصاء وعدم تحديد علاقاتها بالرياسات الإدارية .

١٣ – عدم تمشى البناء التنظيمى لوزارات الخدمات مع اهداف قانون الإدارة المحلية .

١٤ – عدم وضوح اجهزة الخدمات الاقليمية بالنسبة لاجهزة الإدارة المحلية ، وعدم وضوح تبعيتها الإدارية . فضلاً عن غموض طرق اتصالاتها بالاجهزة الحكومية .

كما جاء بالتقرير ان هناك ستة عيوب فى الموظف بالجهاز الحكومى هى :-

١ – عدم ملاءمة خطة الاجور الحالية ، إذ ينقصها الربط السليم بين مايؤديه الموظف من اعمال ومايبنغى ان يتقاضاه من اجر .

٢ – حاجة الموظفين الى تدريب يزيد انتاجهم ويرفع مستوى كفايتهم .

٣ – عدم صلاحية النظم الحالية فى تقرير كفاية الموظفين ، بسبب افتقارها الى المعايير الصادقة والاساليب الموضوعية فى القياس .

٤ – عدم وضوح المركز القانونى للموظف بسبب تعدد القوانين واللوائح المنظمة لشئون الخدمة الحكومية ، فضلاً عن تعدد جهات الافتاء فى شئون الموظفين .

٥ – حاجة الموظف الى مزيد من التوعية القومية حتى يدرك موقفه من المجتمع الجديد .

٦ – حاجة الجهاز الحكومى الى وضع مناهج تكفل تقويم السلوك الإدارى للموظفين والقضاء على الطبقية وتجنب التكتلات والطائفية .

كما ذكر فى التقرير انه يوجد ست انواع من العيوب المتصلة بالاجراءات وهى :

أ – تعقد اجراءات العمل وخطواته مما يؤدى الى تعطيله .

ب – سوء تصميم النماذج والاستمارات والسجلات وصعوبة استخدامها فى بعض الاحوال خاصة فى العمليات المتصلة بالجمهور .

ج – تركيز السلطات فى مستويات محددة .

د – عـدم ملاءمـة كثـير من المبانى التى يشغلها الجهاز الحكومى لحاجات العمل .

هـ – الـنقص فـى المعـدات والاجهزة والالات الحديثة ، وحاجة الموجود منها للتغيير .

و – ارتباك خطوط الاتصالات بين المستويات الرأسية والافقية وكثره المعوقات فيها داخل الوزارة او الهيئة او بين الوزارات والهيئات .

وقـد اقـترح التقرير لعلاج كل هذه العيوب ، مراعاة الدقة فى اختيار الموظـف ووضعه فى المكان الملائم له والمستوفى كل الشروط اللازمة من آلات وادوات ومكاتـب وغيرها . وان يلقى من حسن تقدير رؤسائه مايرفع روحـه المعنوية ، كما يجب ان يتناول اجراً يتناسب مع عمله ومع مستوى تكاليف المعيشة .

كمـا تضـمن الـتقرير ان اجراءات العمل واساليبه بحاجة ماسة الى تبسيطها لتكون قادرة على اداء الخدمة فى اسرع وقت ممكن باقل تكلفة ، مع متابعة اجراءات العمل باستمرار لاستبعاد الخطوات التى يكشف التطبيق عن عدم لزومها .

ومن هنا نرى انه لزاماً علينا بحث اهم عيوب البيروقراطية الشائعة فى الجهاز الإدارى فى مصر وذلك بصفة عامة .

عيوب البيروقراطية :

لعـل اهم عيوب البيروقراطية الشائعة والتى توجد فى الجهاز الإدارى فى مصر بصفة عامة تتمثل فى :

١ – سوء التخطيط .

٢ – تعيب التنظيم .

٣ – نقص التنسيق .

٤ – قصور القيادة وضعفها .

٥ – ضعف الرقابة .

وهذه العناصر نوجزها فيا يلى :–

اولاً : سوء التخطيط :

ان اول مايتبادر الى الذهن فى هذا الموضوع ماتقوم به الدولة من حشد امكانات وطاقات هى اقل بكثير من الاهداف المطلوب تحقيقها . ويرجع ذلك

الى الرغبة فى التقدم السريع دون النظر بعين الاعتبار الى مالدينا من وسائل حقيقية لهذا التقدم [1].

وفـــى كثـــير مـــن الاحـــيان قد تكون الوسائل قائمة على الدعاية التى لاتتناسب البته مع ماهو معد من امكانات للوصول الى الهدف ، الامر الذى تتعـــثر معـــه الاهداف وتفشل فى كثير من الاحيان هذه الاهداف ولا تحقق اغراضها [2].

ولقد دعانا الاسلام الحنيف الى حسن التخطيط ثم الاتجاه الى الهدف ، ويتمثل ذلك فى قوله تعالى :

" وشـــاورهم فـــى الامـــر فـــإذا عزمت فتوكل على الله ان الله يحب المتوكلين" [3].

وتدلـــنا الآية الكريمة على التخطيط والمشاورة فى الامر بما لدى اهل الخبرة من افكار ، ثم العزم بعد ذلك اى تحديد الهدف ، فإذا تم تحديد الهدف فالتوكل على الله اى نحو تحقيق الهدف .

ثانياً : تعيب التنظيم :

التنظـــيم هو توزيع العمل على العاملين بالإدارة وفقاً لمقتضيات معينة وتخصصات معينة ، ومن ثم نجد ان العيوب قد لحقت هذا التنظيم واجراءاته ولحقت ايضاً العاملين وهيكلهم الإدارى .

فمن حيث تنظيم العمل ، لازالت الإدارة تعانى من تعقد فى الاجراءات وتركـــيز للســـلطة وعدم دقة توزيع الاختصاصات ، فقد تجد مثلاً فى بعض الإدارات بـــالإدارة المحلية مهندساً زراعياً يتولى اعمال هى بعيدة كل البعد عن اختصاصاته ، بل وفى عمل هو لمس الحاجة الى من هو مؤهل له .

ذلـــك كمـــا لو قام باعمال المحاسبة مثلاً او اعمال المتابعة الإدارية ، وهـــذا شائع ومنتشر فى الإدارة المحلية ، ومن حيث ما اصاب العاملين فى الإدارة فإنه ليس خافياً على احد ماقد سرى واستشرى بينهم من آفات اصابت الـــبعض مـــنهم ، اهـــم هـــذه الآفات هى : الرشوة والاختلاس ، فضلاً عن الـــتقاعس عن آداء مهام الوظيفة المنوطة بـــهم او فرض جعل او اتاوة على صاحب المصلحة مقابل قيام هذا الموظف بواجبه المكلف به .

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / ماجد الحلو، والدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي ص٢٠ طبعة ١٩٩٧ .
(٢) الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن للدكتور/ أحمد صقر عاشور ص١٠٥ وما بعدها طبعة ١٩٨٣.
(٣) سورة آل عمران الآية ١٥٩.

ثالثاً : نقص التنسيق :

يقصد بالتنسيق تعاون مختلف اجهزة وادارات الدولة مع بعضها وعدم تضاربها فى سبيل تحقيق الهدف المشترك . وتعانى جميع إدارات الدولة فى مصر بصفة عامة ، والإدارة المحلية بصفة خاصة من عدم توافر الاتصال والتنسيق بين اجهزتها واجزائها المختلفة مما يجعله فى حالة تنافر مستمر ، وهذا يؤدى الى نوع من الفوضى والمجهودات الضائعة فى الإدارة، علاوة على ضياع المال العام بصورة منظمة . فكثيراً مانجد ادارة من إدارات الدولة ، ولتكن مثلاً مرفق التليفونات على سبيل المثال يقوم بحفر الطريق العام لوضع خطوط الاتصال فى باطن الارض ، ثم تقوم ادارة الطرق برصف هذا الطريق . ثم لا تمضى سوى ايام معدودة حتى يأتى مرفق المياه مثلاً او إدارة الصرف الصحى بحفر نفس المكان لمد مواسير لها ... هذا نوع من انواع سوء التنسيق ونقصه[1] .

لوكان هناك تنسيق فيما بين الإدارات وبعضها لتم الحفر مرة واحدة لوضع اسلاك المواصلات ومواسير المياه والصرف الصحى وقامت إدارة الطرق بعد ذلك بالرصف مرة واحده ، ولكن هذا لا يوجد فى الإدارة المحلية وكأن كل ادارة هى دولة مستقلة بذاتها عن الإدارة الاخرى ، ولما تسبب ذلك فى ضياع المال والجهد وتعطلت مصالح المواطنين .

رابعاً : قصور القيادة وعجزها :

هناك مقولة مشهورة تقول " ضع الرجل المناسب فى المكان المناسب " وهذه المقولة قد لا تجد لها صدى فى الإدارة المحلية بصفة خاصة او فى الجهاز الإدارى للدولة بصفة عامة ، ويرجع ذلك لعدة اسباب منها عدم وجود معاهد او مراكز تدريب عليا لتخريج القادة الإداريين واعدادهم الاعداد العلمى والفنى المطلوب فى مدة معينة يصبحون بعدها مؤهلين لتولى المناصب القيادية فى الدولة .

وقد يكون وصول القادة الإداريين فى الدولة باحد من الطرق التالية :

- الترقى من وظائف اخرى قد لا تمت للقيادة الإدارية بصلة ودون سابق اعداد او استعداد منهم شخصياً لهذا المنصب ومسئولياته .

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / ماجد الحلو، والدكتور/ مصطفي أبو زيد فهمي ص ٢٠ طبعة ١٩٩٧.

- او الوصـــول عـــن طـــريق التعيين من خارج الإدارة ودون معرفة مسبقة بطبيعة العمل الذى سوف يسند اليهم ، وهناك امثلة واضحة على ذلك مـــنها تعيين بعض السادة ضباط من القوات المسلحة او ضباط من الشرطة لتولى رئاسة بعض وحدات فى الإدارة المحلية .

- وقد تكون الوظائف القيادية الإدارية منحة او هبة او هدية لمن يراد الانعـــام علـــيه او لمن يراد ابعاده عن موقع حساس من مواقع الدولة دون وضع مصلحة جهة الإدارة فى الاعتبار .

ولـــيس خافـــياً علينـــا بل تزف لنا الصحف اليومية مايقوم به بعض الرؤســـاء الإداريـــين بالـــتواطىء مع بعض من مرؤوسيهم لتحقيق مصالح شخصية من اجل الثراء والكسب غير المشروع وهو ما ادى الى تدهور حال الإدارة يومـــاً بعد يوم . والادلة على ذلك كثيرة من كم القضايا التى تنظرها المحاكم الجنائية ضد القيادات الإدارية لعدم تنفيذ القانون والتلاعب فيه .

خامساً : ضعف الرقابة :

الـــرقابة الـــتى نقصدها هنا هى الرقابة الداخلية اى رقابة الرئيس على مرؤوسيه وهى الرقابة بمفهومها الضيق وليس بالمفهوم الواسع من مؤسسات رقابـــية فـــى الدولة . وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : " كلكم راع وكل راعاً مسئول عن رعيته "(١) .

ومضمون الحديث يدل على ان الاب مسئول عن اسرته والقائد مسئول عن جنوده والرئيس اينما كان موقعه مسئول عن مرؤسيه اى رقيب عليهم .

وتحضـــرنى مقولـــة او مـــثلاً شعبياً يقول " اذا كان رب البيت بالدف ضـــارب ، فشيمة اهل البيت الرقص " ومعنى ذلك اذا كانت القيادة الإدارية فـــى موقع من المواقع فاسدة فهل يكون باقى الاعضاء فى هذه الإدارة على قـــدر مـــن الصلاح ؟ اننا لا نعتقد ذلك . حيث ان الرقيب الاول على اعمال الموظـــف هو الضمير قبل القانون والخوف من الله قبل الجميع ، فإذا غاب الضـــمير فلا فائدة ، لانه ليس من المعقول تعيين شرطى يراقب ضمير كل موظف . ومن هنا ذادت الحاجة الى وجود اجهزة رقابية فعالة تراقب اعمال الموظفين وتقف لهم بالمرصاد اذا ما حدث انحراف عن الطريق .

---

(١) رواه البخاري ومسلم .

آثار التنظيم البيروقراطى الحكومى على المجتمع :

قـد يكـون مفيداً ان نعرف دور وآثار التنظيم البيروقراطى الحكومى على المجتمع ، ولكى نتعرف على الجوانب الايجابية وكذلك الجوانب السلبية على مستوى المجتمع ككل .

وقـد يكـون مـثل هذا التحليل له فائدة اكبر عندما نركز تحليلنا على المجتمعات النامية [1].

ويلاحـظ على المجتمعات النامية ان الجهاز الحكومى يلعب دوراً هاماً فى التنمية فى هذه المجتمعات .

وهـناك مـن يرى ان ضوابط الرشد الموضوعية التى يتصف بـها الـنموذج البيروقراطى ، اذا ماشكلت الاساس الذى يقوم عليه تنظيم الجهاز الحكومـى فيها ، فان ذلك خليق بان ييسر الدور الايجابى للجهاز فى تحقيق اهداف التنمية السياسية والاقتصادية فى هذه المجتمعات . ولكن اصحاب هذا الـرأى ينـبهون فى ذات الوقت الى الخطورة الكامنة فى الالتزام المتطرف بضـوابط الـنموذج البـيروقراطى على تحقيق ذات الاهداف . فعن الدور الايجـابى لنمط التنظيم البيروقراطى لجهاز الحكومة ، يمكن ان يتحقق ذلك من خلال الآتى :-

١ - ان قـيام التنظـيم البيروقراطى لجهاز الحكومة على الموضوعية والقـانون بما يعنيه هذا من المعاملة المتساوية للجمهور ولافراد التنظيم فى ضـوء الضـوابط القانونية الموضوعية ، يعطى لهذا الجهاز قدرة لا تتوافر لغـيره فـى المجتمع على تحقيق التجانس والاندماج الاجتماعى المفتقد فى المجتمعات النامية .

ففى معظم هذه المجتمعات يتجه ولاء الافراد الى العائلة او الطائفة او الاقليم الذى ينتمون اليه ، ولا يكون للولاء والانتماء القومى للدولة الصدارة بيـن ولاءات الافراد ، ومثل هذا الوضع الذى لا تكون الدولة معه فى بؤرة ولاء الفـراد والجماعات ، لابد وان يصطدم مع اهداف التنمية السياسية التى تقـوم ضـمن ماتقوم على تدعيم سلطة الدولة والعمل على تعبئة كل ماتقدر علـيه من امكانيات التأثير والقوة ، ومن المشاركات النفسية والشعبية تحقيقاً لوضع افضل .

---

(١) الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن للدكتور / أحمد صقر عاشور ص ١٠٤ وما بعدها طبعة ١٩٨٣ .

ان قيام سلوكيات الجهاز البيروقراطى للحكومة على الموضوعية والقانون والمعاملة المتساوية ، يمكن ان تكون اداة لتدمير مختلف صور الولاءات القبلية والطائفية . البيروقراطى يعمل كاداة لدحر القبلية واذابتها فى نسيج اجتماعى قومى ويشيع بذلك قيماً جديدة تقوم وغيرها من اللاءات الضيقة واستبدالها بنماذج جديدة من الولاء القومى .

فالجهاز الحكومى على المساواة امام القانون والمساوات فى حقوق المواطنة والتزاماتها لافراد المجتمع ، بصرف النظر عن انتماءاتهم الجزئية الضيقة ، وهو يقوم بهذا الدور باعتباره رمز الدولة القومية بكل مالبعدها القومى من دلالات .

وعندما يستطيع الجهاز البيروقراطى ان يحقق ذلك ، فهو يكون قد صادر سبباً هاماً من اسباب الصراع وعدم التوافق الاجتماعى بكل اخطاره ومضاعفاته .

٢ – ان الجهاز الحكومى البيروقراطى بما يحمله من مقومات الاستقرار والاستمرارية ، يمكن ان يمثل عاملاً مهماً فى توفير الاستقرار للبيئة السياسية وامتصاص ما يمكن ان يؤدى بها الى تقلبات عنيفة

فالتقلبات العنيفة فى البناء السياسى للنظام الذى تتعرض له المجتمعات النامية بفعل صراعات القوى فى الداخل وعدم وجود تقاليد سياسية ثابته او بفعل قوى خارجية ، يمكن ان يكون لها آثار سلبية وخيمة على سياسات وبرامج التحديث والتطوير والتنمية فى هذه المجتمعات فى غيبة جهاز حكومى يتوافر له الاستقرار عبر هذه التقلبات ويتصف بالحياد السياسى والالتزام بضوابط القانون والموضوعية والمعايير الفنية المهنية فى العمل .

ان وجود جهاز بيروقراطى تتوافر فيه الحيدة السياسية ولا يلتزم الا بالقانون والمعايير الفنية الثابته ، يمكن ان يكون وسيطاً وعاملاً للاستقرار فى المجتمع .

٣ – ان الجهاز البيروقراطى بما يقوم عليه من رسمية فى العلاقات وموضوعية فى التصرفات ، يمكن ان يرسخ من خلال تعاملاته مع الجمهور ومع موظفيه الكثير من القيم والتقاليد الاجتماعية والسلوك المتطور . فمن خلال اسلوب عمله يمكن ان يعمق الايمان بمبدأ الحكم من خلال المؤسسات فى التنظيم السياسى ، وليس من خلال الاشخاص ، وهو بذلك يسهم فى وضع المجتمع كله فى صورة احترام انماط التعامل مع مؤسسات التنفيذ

المخـــتلفة فى الدولة ، والدفاع عن هذه المؤسسات وصيانتها ضد اى انتهاك يمكن ان يقع عليها . وعندما ينجح الجهاز الحكومى البيروقراطى فى تحقيق ذلـــك ، فهـــو يكـــون قـــد اسهم فى دفع المجتمعات النامية الى التخلى عن نظرتـــها التقليدية الى الاشخاص باعتبارهم الركيزة الاساسية فى عمل النظام السياسى والى تبنى نظرة اكثر ايجابية حول دور المؤسسات فى هذا الشأن ، ولا شـــك ان مثل هذا التحول فضلاً عما يعنيه من تغيير فى القيم والمفاهيم السياســـية ، فهو يعنى ايضاً توفير قدر اكبر من الاستقرار للنظام السياسى . فقـــيام الـــنظام السياسى على المؤسسات يوفر مقومات اكبر للاستقرار عن قيامها على الاشخاص .

٤ – ان قيام الجهاز البيروقراطى للدولة على الموضوعية وعلى تغليب الاعتـــبارات الفنية العلمية ونبذ المنطق غير العلمى ، يمكنه بدرجة اكبر من تحقيق الكفاءة فى استغلال كافة الامكانات المتاحة له والقيام بمختلف البرامج العامـــة بما يحقق النتائج المنشودة منها . فإذا كانت السياسات العامة للدولة تســـتهدف احداث تغييرات معينة ، اقتصادية كانت او اجتماعية ، فانه بدون التنفيذ القائم على التجريد والموضوعية والعلمية فى التفكير والتصرف ، فإن هـــذه السياســـات تتحول فى النهاية الى شىء بعيد عن التأثير فى حياة الفرد والمجتمع . وهو ماقد يؤدى الى فقدان الثقة فى الدولة واجهزة الحكم ، فبدون التنفـــيذ الكـــفء ، فـــإن الـــرأى العام لن يرى فى هذه السياسات الا مجرد شـــعارات لا يساندها واقع . وبفقدان الثقة فى الدولة وفى الحكومةو يصعب علـــى اجهزة الدولة ان تمارس اى تأثير له وزن فى حياة افراد المجتمع فى اتجـــاه تحقـــيق التنمـــية . معنى هذا انه كلما تجرد الجهاز الحكومى الا من الاعتـــبارات القومـــية ، وكلمـــا التزم بالموضوعية والعلمية ، وكلما غلبت المعايـــير الفنية الكفوءة فيما يمارس من تصرفات ويتخذه من قرارات ، فإن هـــذا يعتبر الطريق نحو دعم الثقة فى الدولة ككل بما ييسر دورها فى كافة مجالات التنمية السياسية .

ترى الى اى حد يحقق التنظيم البيروقراطى للحكومة الأهداف السابقة ؟ الا توجد آثار سلبية غير متوقعة لعمله على مستوى المجتمع ؟

وهل تمثل كل ماتعتبره كتابات علماء السياسة فى الغرب اهدافاً للتنمية السياسية مثل توفير الاستقرار السياسى وبناء هيكل قانونى رسمى للدولة شيئاً مطلوباً للمجتمعات النامية ، حتى يجند الجهاز البيروقراطى ويوكل اليه مهمة تحقيقها ؟

نبدأ بالاجابة على هذه الاسئلة . فنختلف مع الكثير من الكتابات التى تعتبر ان الاستقرار السياسى يمثل هدفاً لذاته من اهداف التنمية السياسية ، يمكن ان يلعب الجهاز البيروقراطى دوراً كبيراً فى تحقيقه . والواقع ان الاستقرار السياسى هو الوسيلة التى يمكن ان تخلق المناخ الملائم لمختلف برامج وخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية . ولكن الاستقرار السياسى فى ظل بناء اقتصاد مختل ، وتمايز وفروق طبقية كبيرة وعلاقات اقتصادية خارجية تحمل صنوف التبعية ، لا يمكن ان يكون الا اداة للابقاء على حالة التخلف وعاملاً معطلاً للتنمية . ففى حالة كهذه يصبح التغيير السياسى مطلوباً ، وحتى وان لم يلتزم بالاطار الشكلى القانونى للشرعية . ان كتابات اغلب علماء السياسة تهمل المضمون الذى تسعى اليه التنمية السياسية ، وتغفل ان دور الجهاز الحكومى البيروقراطى قد يكون
فى احيان كثيرة معطلاً لتحقيق الرفاهية والعدالة والتقدم .

ان النظم الإدارية البيروقراطية التى تطبق فى الجهاز الحكومى فى الكثير من المجتمعات النامية ، والكثير منها يمثل تراثاً من عهد التبعية الاستعمارية ، تمثل فى الحقيقة معوقاً للتغيير ومقاوماً له ، فبرغم التطور ومحاولات التحديث والتنمية ، ورغم انتقال سلطات الدولة الى الوطنيين بعد الاستقلال ، ورغم التغيرات الجذرية فى النظام السياسى ، فى ايدولوجيته الفكرية فى كثير من المجالات ، فإن الجهاز البيروقراطى فى المجتمعات استطاع ان يمتص كل هذه التغيرات ويفرغها احياناً من مضمونها ليحافظ على كيانه ووجوده ، بل ان الشيء المثير للتأمل حقاً هو ان عدداً غير قليل من هذه المجتمعات قد مر بتغيرات نتيجة لثورات سياسية واجتماعية ، واحياناً نتيجة لانقلابات عسكرية ، فلم تنته هذه الثورات او الانقلابات العسكرية الى احداث تغيير يذكر فى المجتمع ولا فى الجهاز الحكومى البيروقراطى . وقد يرجع هذا الى ان محاولات التغيير هذه كانت تعتمد فى كل الحالات على الجهاز البيروقراطى نفسه فى احداث التغيير ولم تفطن الى ان طبيعة الجهاز البيروقراطى بحكم تكوينه هى مقاومة التغيير ، وحماية كيانه ازاء مثل هذه التغيرات الخارجية .

فكيف يعهد اذن الى جهاز كهذا ان يقود عمليات التغيير الجذرية حينما يكون طابع هذا الجهاز نتيجة لالتزامه بالشكلية والقانونية هو طابع محافظ ؟..

انـنا لاننكر ان الجهاز البيروقراطى يمكن ان يكون اداة لتنمية الولاء القومى ويمكن ان يرسخ مفهوم دولة المؤسسات ، وان يكون له دور فى دفع عمليات التنمية السياسية والاجتماعية ، ولكن فاعلية هذا الدور تتوقف على القوى السياسية والاجتماعية التى تسيطر على الجهاز وتحركه ، وكذلك على قـوة المؤسسات الديمقراطية والشعبية الاخرى فى مواجهة هذا الجهاز . فالجهاز البيروقراطى وحده مثلما يملك مقومات الرشد والموضوعية والعقلانية ، يملك ايضاً مقومات الانحراف والجمود والتحوصل الذاتى .

ويتحول المسار الذى يسلكه الجهاز من هذين البديلين بناء على طبيعة المهمة الموكلة اليه ، وايضاً طبيعة القوى الموجهة له والمسيطرة عليه . ان الاعتماد المتزايد على الجهاز البيروقراطى فى القيام بادوارمتعددة ومتسعة تخرج عن الدور التقليدى له ، مثل محو الامية او تنظيم الاسرة وتحديد النسل او التوعية السياسية او الاشراف على مشروعات القطاع العام الاقتصادية ، يحمل فى طياته احتمالات انحراف الجهاز بهذه الخدمات والمهام عن الغرض الحقيقى لها .

فالنوط البيروقراطى الفيبرى " Weberian Type " الذى يركز على اللوائح والرسميات والشكليات لا يناسب بالقطع مهاماً كهذه ، وبالتالى فإن قيام الجهاز الحكومى بهذه المهام يتطلب تخليه عن اساليبه البيروقراطية وتحريره من قيود اللوائح الاجرائية ، اى يتطلب اعمال تغيير مسبق فيه قبل ان يناط به القيام بهذه المهام . مالم يتحقق هذا ، فإن قدرة هذا الجهاز لا تضارع فى تفريغ هذه المهام من اهدافها ومضامينها الحقيقية وتحويلها الى مجرد اجراءات وطقوس بيروقراطية لاقيمة لها . وفى كل الحالات التى يناط بالجهاز الحكومى ان يقوم بمهام غير تقليدية لابد وان يتم ذلك تحت توجيه ورقابة مؤسسات ديمقراطية سياسية قوية ،والا فإن قوة وامكانيات وسلطات هذا الجهاز تكون كفيلة بتحول هذه المهام الى مصادر نفوذ لاعضاء الجهاز او مصادر للمنفعة او الكسب لهم .

فضلاً عما سبق يمكننا ان نضيف ان النمط البيروقراطى للجهاز الحكومى ، يحمل فى طياته نزعة للتضخم تشتد وطأتها بدرجة اكبر فى المجتمعات النامية . فمن المشاهد مثلاً ان زيادة عدد الوزارات والهيئات العامة والمصالح الحكومية وزيادة عدد العاملين بها ، وزيادة الموارد المالية المخصصة لها فى المجتمعات النامية تكون بمعدل اسرع من معدل زيادة حجم الخدمات والمهام الموكلة الى الجهاز . وهذا التضخم يسببه نزعة

الاجهـزة الحكومـية الى حماية ذاتـها وحماية مصالح اعضائها من خلال تجمع عناصر القوة وتركيمها .

ومـنطقها فى ذلك ان الجهاز الصغير يجد صعوبة كبيرة فى الحصول علـى احتياجاته من الموارد والمخصصات فى الميزانية ، فضلاً عن وجود احتملات مستمرة لالغاءه او دمجه او تصغيره .

فتكبـير وتضـخيم حجـم الجهاز ، يزيد من قدرته فى الحصول على احتـياجاته مـن مـوارد ، وتوفير الأمن والاستقرار للعاملين فيه بعيداً عن احتمالات الالغاء او الدمج او التقلص .

وهـناك شـواهد اخـرى تـدل على ان المنتظمات البيروقراطية فى المجـتمعات النامـية تقترن بمظاهر سيئة اخرى مثل البطء فى الاجراءات واتخـاذ القـرارات نتيجة تعدد مستويات الرئاسة فى التنظيم والجنوح نحو المركزية الشديدة ، ومثل الجنوح الى السرية الشديدة والتكتم على المعلومات تجـاه الجمهـور وتجـاه اجهـزة الرقابة ، وايضاً فى الاتجاه نحو التسلط والسـيطرة وبـالذات فى التعامل مع الجمهور ، والميل الى الاستخدام غير الاقتصادى للموارد المالية والبشرية المتاحة لهذه المنظمات .

والفـاحص للشـواهد السلبية المختلفة التى تتصف بـها بيروقراطيات المجـتمعات النامية ، يجد ان مزيج هذه الجوانب السلبية تختلف من مجتمع لآخر ، وهذا الاختلاف يرجع بالدرجة الاولى الى ان الجهاز

البـيروقراطى فى اى مجتمع هو نتاج وافراز لتاريخ وثقافة وسلوكيات وبناء هذا المجتمع .

فاخـتلاف انمـاط السـلوك البيروقراطى واختلاف مزيج المشكلات المرتـبطة بـهذا السـلوك ، ترجع فى الواقع الى اختلاف التاريخ والبيئة الثقافـية والاجتماعية التى تحيط بـهذه التنظيمات البيروقراطية من مجتمع لآخر .

لقـد وعت الكثير من الدول النامية بمشكلات اجهزتـها البيروقراطية ووعت بخطورة استمرار هذه المشكلات وماتنطوى عليه من تـهديد لمختلف برامج التطوير والتحديث .

لذلك فقد قامت برامج عديدة لتطوير الاجهزة الحكومية فى محاولة للحد من الاثار السلبية التى يخلقها نمط تنظيمها البيروقراطى .

طرق التغلب على المشاكل البيروقراطية :

مما سبق هو بعض التعقيدات التى تظهر فى التنظيمات الضخمة والتى ينـتج عـنها البطء فى اتخاذ القرارات والروتين والتمسك بحرفية القوانين ، والعلاقــات غـير الشخصية ، وطول خطوط الاتصال وغيرها من المظاهر السيئة للإدارة البيروقراطية[1] .

وقــد وجدت بعض محاولات لاقتراح الطرق والاساليب التى يمكن ان تسـاعد على التغلب على مثل هذه المشاكل والتى يعبر عنها بالطرق الحديثة فى الإدارة العامة .

نـــهدف من استخدام هذه الطرق الحديثة فى الإدارة العامة الى التأكد مـن ان نشــاط الحكومة فى مختلف المجالات انما يقدم الى المواطن وافراد المجتمع بكفاية ، ومما يعقد من المشاكل التى تظهر فى الإدارة العامة بصفة خاصة هى ان انواع النشاط المتعددة التى تباشرها إدارات الحكومة تعمل فى ظــل الندرة فى الايدى العاملة الماهرة وكذلك الندرة فى الموارد المادية مما يتطلــب اســتخدام هــذه الموارد استخداماً مثالياً بأقل نفقة ممكنه ودون اى ازعاج.

يجــب ان تؤكــد الطرق الحديثة فى الإدارة العامة على ان كل انواع النشــاط الحكومــى هى فى خدمة المصلحة العامة فى ظل القوانين المعمول بــها .

واذا نظرنا الى الادوات الحكومية وماقدمته من خدمات الى المواطن – بصــرف الــنظر عن نجاحها او فشلها فى مباشرة اعمالها – سنجدها غير شخصية ومعقدة وتعمل فى اجهزة ضخمة وتتمتع

بسلطات بعيدة جداً عن المواطن العادى .

ويــنظر المواطنون – بصفة خاصة فى الدول النامية – الى الموظف العام بخوف شديد وتردد ملحوظ

وذلــك لانــه يــتعالى علــيهم بسبب مركزه وتحميه السلطة القانونية الرسمية.

لذلــك فإنه من الاهمية بمكان ان يتوافر لدى المواطن الثقة فى خدمات الإداريين والموظفين العموميين ورغم ذلك يصعب الوصول الى هذه الثقة . وســوف يعــتمد هــذا الــى درجة كبيرة على ما اذا كان هؤلاء الموظفون

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح ص٧٣ وما بعدها. المكتب المصري الحديث طبعة ١٩٧٨.

العمومـــيون يعملون تلقائياً فى خدمة الناس اولاً . ويعتمد ايضاً على الطرق المســتخدمة فـــى إدارات الحكومة والتى تتضمن النماذج والاجراءات التى يســتخدمها فـــى تعاملها مع الجمهور . وكثيراً ماتـــهمل الطرق السلمية لا لسبب الا لكونـــها تتطلب الاهتمام الضخم بكل الاجراءات المستخدمة ، وقد يـــنظر الإداريون فى الحكومة الى هذه الطرق السليمة على انـــها لا تستحق الوقت ولا الجهد من جانبهم ، ولكن عندما تزيد الشكوى من جانب المواطنين وترتفع اصوات الانتقادات ، فسوف يشعر الإداريون بـــهذه المشكلة وان كان هـــذا سوف يأتى متأخراً ، وحينئذ يشعر بأهمية الطرق السهلة غير المعقدة للتعامل فى الإدارة العامة .

وقد تكون هناك بعض المقترحات للتغلب على مشاكل البيرقراطية منها على سبيل المثال :-

١ – خدمة المواطنين .

٢ – القانونية والنزاهة وعدم التحيز .

٣ – الاقتصاد والسرعة .

٤ – بساطة ووضوح النماذج .

٥ – العمل الكتابى والتسجيل والارشيف .

٦ – نظام المقترحات .

٧ – الإدارات المركزية للتنظيم .

وسوف نتناول كل مقترح من هذه المقترحات بشىء من التفصيل :-

<u>١ – خدمة المواطنين :</u>

يجـــب ان تعكس الطريقة التى يعامل بـــها الموظف العام المواطنين ، الشـــعور بالاحـــترام والاهتمام والرغبة فى خدمتهم فى ظل القانون وسياسة الحكومـــة . الا انه من الصعب تعديل سلوك الإداريين والموظفين العموميين وذلك لصعوبة تدعيم الاتصال بين الموظف العام وبين المواطن العادى .

ويســـتمد الشـــعور بعدم المسئولية تجاه الناس اذ يفكرون دائماً بعقلية الرقابة ، والنظام ، والسيادة .

وقـــد يقـــوم بعضهم بـــهذه الخدمات وينظرون الى هذه الخدمات على انـــهـــا منحة او تفضل بدلاً من اعتبارها جزءاً من واجبهم ومسئولياتـــهم . ولايمكن ان يتفق هذا السلوك مع الخدمة السليمة فى معناها الحديث ، ورغم

ذلك تظهر حتى فى الإدارات المستقره . ان المظهرية تخلقها السلطة وقسوة الروتين ، والمشكلة هى فى التفرقة بين الغاية والوسيلة .

يجــب ان يـــتم الالتقاء بين الموظفين وبين المواطنين على اساس من الاتصـــال الشخصى وهذا يلقى بمسئوليات ضخمة على الموظف العمومى ، ويجب شرح السياسات العامة والاجراءات التى تحددها الإدارات عن طريق وسائل الاعلام المختلفة حتى نقلل من الاصطدام الذى قد ينشأ بين المواطنين والموظفيــن ، ويجــب ان يتحلى الموظف العام بالصبر والكياسة والانسانية والقــدرة علـــى الفهـــم ، ويجب ان تكون الاجراءات والانظمة المطبقة فى الإدارات الحكومية من النوع الذى يمكن تطبيقه ، والمثال على ذلك : توفير الادوات والمكاتب والمساحات والجو الداخلى للعمل كى يتمكنوا من النهوض بـــــهذا العمل . وطالما كان من الصعب على المواطنين التنقل بين إدارات تـــبعد بعضها عن بعض فلا بد من الالتزام بقاعدة التركيز بحيث يمكن اتخاذ القـــرارات والتصــــرفات بسرعة وعلى الطبيعة دون الرجوع الى الموظف الاعلى او الى صاحب الاختصاص ، واذا رفض اى طلب للمواطنين لسبب مـــن الاسباب فلا بد ان يبذل الموظف العام وقتآ وجهدآ لكى يشرح لصاحب المصلحة اسباب عدم تلبية الطلب او سبب اتخاذ قرار ليس فى مصلحته .

<u>٢ – القانونية والنزاهة وعدم التحيز :</u>

يجب ان تتمشى القرارات التى يتخذها الموظف العام مع القوانين ومع سياسات الحكومة .

يخـــتلف النطاق الذى ينظم فيه القانون القرارات الإدارية من دولة الى اخرى ، ان تعدد القوانين واللوائح قد يسبب الكثير من اللبس للرجل العادى .

يجـــب ان تكـــون التعليمات سهلة الفهم وكذلك الاجراءات غير معقدة بصدد استخراج تصريح العمل مثلآ او فتح سجل تجارى او فى التقدم ببعض الشكاوى او فى التعامل مع الضرائب .

يجـــب ان يتصــــف الموظف العام بالنزاهة وان يكون غير متحيز فى تعامله مع الجمهور ، كما يجب ان يتصرف بنفس الطريقة فى جميع الحالات التى تعرض عليه .

وللوصــــول الى هذه النزاهة فى العلاقات بين الموظف وبين المواطن تطلب الامر اكثر من مجرد الاتجاه

او السلوك او الاهتمام ، ولكن يتطلب الطرق السليمة والسهلة غير المعقدة .

٣ – الاقتصاد والسرعة :

يجب ان تسمح الطرق الإدارية بتحقيق السرعة والانجاز الاقتصادى للعمل الإدارى ، ويعتبر الاقتصاد والسرعة من المسائل المطلوبة والمرغوب فيها لمصلحة الموظف والمواطن فى نفس الوقت .

ان منظر المواطن الذى يتنقل من مكتب لآخر وينتظر فى طابور طويل محاولاً ان ينهى مصلحته التى يعطى لها اهمية كبيرة من وجهة نظره ، هو منظر غير سار ، وكثيراً مانقضى فترة طويلة قبل ان يبت فى مسألة او يتخذ فيها قرار ، لا يسبب مثل هذا الموقف الشعور بعدم الرضا بين المواطنين فحسب ولكنها تعنى خسارة فى ايرادات الحكومة وجهداً اكبر من جانب الموظف العام .

يستطيع كبار الإداريين فى الأجهزة الحكومية ان يفعلوا الكثير بقصد ان يتم العمل فى الحكومة بسرعة ودون اى روتين او تعقيد او تأخير ، ويمكن تحقيق ذلك باحد الطرق الآتية :-

أ – اعطاء التعليمات المحددة للمساعدين بحيث يمكن اتخاذ القرارات وينجز العمل الروتينى فى المستويات الدنيا دون الرجوع الى كبار الإداريين.

ب – على فرض وجود بعض المشاكل التى يصعب ان يتخذ فيها المساعدون قراراً ، تحول هذه المشاكل الى الإداريين الاكبر كفاءة لاتخاذ موقف بصددها ، وقد يصعب الوصول الى المثالية ، الا ان كل إدارى يجب ان يعمل جاهداً نحو المثالية كى يصل الى درجة منها . ويمكن ان نتصور بعض المشاكل الإدارية الناشئة من الروتين داخل الهيراركية [1]فى الحكومة عن طريق المثال التالى :-

" تأتى الاوراق والمراسلات والطلبات الى المستويات الدنيا فى الهيراركية فيقوم الموظفون العموميون بفحصها وكتابة بعض التعليقات عليها فى كل مرحلة تمر عليها الورقة خطوة خطوة فى السلم الوظيفى ، ولن يتخذ القرار الا بالقرب من القمة او فى المستوى الأعلى "

---

(١) الهيراركية بمعني المنظومة الإدارية.

ونضـيف هـنا مثلاً آخر كثيراً مانصادفه فى المصالح الحكومية وهو كالتالى :-

" عـند الـتقدم بطلب للحصول على خدمة فإن مكان هذه الخدمة مثلاً وليكـن التراخيص لمزاولة نشاط معين ، يكون مقر الإدارة المختصة بـهذه الخدمـة بـالدور الـرابع من المنشأة الحكومية ، فيتقدم المواطن الى رئيس المصلحة بطلبه وهو عادة مكتبه فى الدور الاول من المنشأة ، ويحصل هذا المواطن على تأشيرة بالموافقة ثم يصعد بعد ذلك للدور الرابع فيقوم الموظف المختص بالتأشير لقسم آخر

لـتقدير الرسوم المقررة ويكون هذا القسم فى الدور الثالث ، ثم يذهب طالـب الخدمـة لسداد هذه الرسوم فى الخزينة التى غالباً ماتكون فى الدور الارضى من المنشأة ، وبعد سداد الرسوم يتوجه بالايصال الدال على السداد الـى مركز الخدمة بالدور الرابع لإثبات سداد الرسوم المستحقة ، ثم يتوالى التردد على هذا القسم للحصول على الخدمة المطلوبة بعد اسابيع ، وكل يوم تسـاق اليه الحجج، مرة بأن الرئيس فى اجتماع ، ومرة ان سلطة الاعتماد طلبـت ايضـاحات و ... الخ من المهاترات الإدارية ، ولعل هذا من اكثر الاسـباب لتأخر العمل الحكومى ، لانـها تتطلب الكثير من الافراد لدراسة العدد الضخم من الاوراق والمستندات قبل ان تصل فيها الى قرار نـهائى .

والواضـح ان المشكلة لم تنشأ من ان الموظفين غير أكفاء ، بل على العكس ومن المحتمل جداً ان يكون كل موظف تمر عليه تلك الورقه وهو من الكفـاءة بمكـان ، الا ان الخطـأ يكـون فى التنظيم الإدارى وفى الطرق المسـتخدمة وكذلـك فـى الفشل فى تفويض السلطة وخاصة بصدد الأمور العاديـة الروتينية ، مع الأهتمام بالمسائل المهمة وتحويلها الىالمدير الأعلى فقط ويكون فى المسائل الصعبة التى تتطلب كفاءه خاصة [1].

٥ - بساطة ووضوح النماذج :

ان الحاجـة الى السهولة والبساطة والوضوح هى حاجة اكيدة وبصفة خاصة بصدد النماذج المستخدمة . ان النموذج المصمم بطريقة سليمة يعتبر من احسن ادوات الإدارة - من وجهة نظر الإدارة ومن وجهة نظر المواطن - لانـه مـن الممكن كتابة البيانات المطلوبة فى شكل نمطى وبحد ادنى من الكلمات المطلوبة .

---

(١) تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية - للدكتور / ثروت بدوي طبعة ١٩٨٨.

ولعـــل من شروط النماذج السهلة هى ان يتفهمها ويستوعبها المواطن العادى . ومن الملاحظ ان النماذج القديمة لم تراجع منذ فترة رغم ان الامر يتطلـــب المـــراجعة المستمرة عندما يثبت ان بعضها عديم الجدوى ، كما ان عـــدم توحـــيد النماذج المستخدمة من حيث حجمها او اسلوبـــها سوف يخلق الكثير من الصعوبات ويخفض من سرعة تداولها . وقد يتعود الموظف العام على مثل هذه النماذج فترة طويله حتى انه قد ينسى معناها او الهدف منها ، والنتـــيجة هى استمرار استخدامها رغم انـــها اصبحت بالية وتتضمن بعض البيانات التى لن يستفيد منها احد .

ولا يعتـــبر هذا ضياعاً فى الجهد او الوقت فحسب ولكن يوضح مدى الحاجة الى المراجعة المستمرة لهذه النماذج او استبعاد بعض بياناتـــها غير الضرورية وكل نموذج مطلوب فهو بالقطع له هدف

ويجـــب ان يكون متمشياً مع العمل الذى يستخدم فيه ، ويجب ان يكون نمطياً ومكتوباً بأسلوب سهل بحيث يسهل ملؤه وبأقل جهد ممكن .

ولقـــد تمكنـــت الكثير من الإدارات فى تحقيق الوفورات وحسنت من مســـتوى الخدمة عن طريق نمطية النموذج . وقد يتطلب الامر من الإدارات الحكومـــية ان تـــراجع هذه التماذج اولاً باول حتى تتماشى مع روح العصر المتطور .

<u>٦ – العمل الكتابى والتسجيل والأرشيف :</u>

بالرغم من ان النظر الى هذه المواضيع يبدو لأول وهلة غير هام . الا ان الكثير من الوقت والنفقة قد تضيع او تصدر قرارات غير سليمة او تتخذ سياسات غير ناجحة ، لا بسبب الا بسبب الفشل فى طريقة الحفظ والتسجيل بحيـــث يصعب الوصول لاى دوسيه معين مدون فيه الكثير من البيانات التى يمكن الاسترشاد بـــها قبل اتخاذ قرار جديد .

ان العمل الكتابى المنظم هو القلب النابض للإجراءات الموضوعية التى تمكـــن مـــن تنفـــيذ العمـــل بطـــريقة سريعة واقتصادية . وتعتبر النماذج ، والتقارير، والمذكرات ، والسجلات ، والجداول من االأهمية بمكان ، والسبب هـــو ضرورة تسجيل وكتابة العمل فى الحكومة ، واى عمل مكتبى انما يقع تحت واحد من هذه المراحل :–

<u>أ – الحـــركة :</u> وهى تتضمن تدفق الاوراق والمستندات من مكتب الى مكتب آخر او من شخص الى شخص آخر ، ثم الرقابة على التسجيل .

ب – التداول : وهذا يتضمن التسجيل والتبويب والكتابة على الآلة الكاتبة .

ج – التصرف : وهو التعامل مع كل ماتتضمنه هذه الاوراق .

د – الحفظ : إما فى انتظار التصرف فى الاوراق او حفظها بعد الانتهاء من اتخاذ قرار بشأنها .

والهدف من الالتزام بالطرق والإجراءات المحددة هو ان نبقى على عدد الاوراق ، والوقت الذى يصرف فى حركة الاوراق وفى تداولها وفى حفظها فى حده الادنى بحيث يستخدم هذا الوقت فى التصرف بحيث تنتهى من هذه الاعمال فى اقل وقت .

ان الكفاية فى الحركة وفى التداول يتحكم فيه عدد من الافراد يتصلون بالعمل المطلوب او بالخدمة المطلوبة . ويلزم التنويه الى انه فى ظل العمليات الروتينية ، فإن النقص فى الافراد هو من مصلحة العمل ذاته ومنجزاته . كما ان تخصيص بعض الإدارات الحكومية إدارة مركزية للأرشيف والتى

تقوم بمهمة التخزين المركزى للأوراق ، والتبويب والحفظ لبعض المستندات الهامة وتقترح بعض الطرق التى تستخدمها إدارات الحكومة فى حفظ وتخزين او التخلص من اوراقها . واذا اعتمدت الإدارات على طرق وادوات حديثه فإنها ستحتاج الى مهارات فنية عالية ، واحصائية وميكانيكية لاستخدام الاجهزة الحديثة المعقدة [1] وعند استخدام هذه الطرق والاجهزة لا بد من التأكد اولاً انها تستطيع ان توفر الفنيين والخبراء للعمل على هذه الاجهزة .وعندما نقرر استخدام اجهزة الحساب العادية والعقول الالكترونية او حتى تثقيب البطاقات ، لا بد من التأكد من توافر الموارد البشرية والاقتصادية والفنية . كل هذا يؤدى الى توفير قدر من وقت الموظف وجهده وكذلك تسهيل تقديم الخدمة للمواطن المتعامل مع هذه الاجهزة الحكومية .

٧ – نظام المقترحات :

---

(١) يتمثل ذلك في استخدام أجهزة الكمبيوتر لحفظ المعلومات. وقد اتجهت بعض إدارات حكومية في استخدام هذه الأجهزة في بعض أقسامها المختلفة تمهيداً لتعميمها. ولا يخفي علينا مد التكاليف في استخدام هذه الأجهزة. ولكن في المقابل هو اتجاه حديث لإستخدام الأساليب العلمية الحديثة في أعمال الإدارة.

مـــن الطرق المفيدة التى امكن استخدامها فى بعض الإدارات الحكومية – بقصـــد تحسين الطرق والاساليب الإدارية – هى نظام المقترحات . ولقد استخدم هذا النظام فى المشروعات الصناعية فى الدول المتقدمة هذه الطريقة كأداة لزيادة الكفاية ولكى يسير العمل بسهولة ويسر .

ولقـــد امكن الحصول منها على الكثير من الوفورات . ولقد ذاد اهتمام الإدارات الحكومية بمثل هذه الانظمة حتى يمكن الاستفادة منها ، ويمكن ان يسير العمل عند تطبيق هذا النظام بالشكل الآتى :

" يخصـــص اثـــنان او ثلاثة من كبار الموظفين فى كل إدارة لفحص المقـــترحات مـــع تخصـــيص ميزانـــية لصـــرف مكافآت شرفية لإصحاب المقـــترحات المطـــبقة ، وسوف يشجع الموظفون على التقدم بمقترحات الى اللجنة والتى قد تؤدى الى التحسن فى الطرق والاساليب الإدارية .والموظف الذى يطبق اقتراحه سوف يحصل على مكافأة نقدية تعتمد على طبيعة وأهمية واثـــر اقـــتراحه" . ولا يقتصر اهمية انظمة المقترحات على الحصول على افكـــار من الموظفين ، ولكن لتشجيع الموظفين على التفكير المستمر بقصد تحسين العمل لإشعارهم بالمشاركة فى العمل وفى التنظيم .

٨ – الإدارات المركزية للتنظيم :

ويمكـــن الوصـــول الى التنظيم المثالى اذا اهتمت الإدارات الحكومية بوضع خطة سليمة للعمل الإدارى

ولا يمكـــن الوصول الى هذا الا اذا وجدت إدارة مركزية يطلق عليها الإدارة المركـــزية للتنظيم تعمل بقصد دراسة العمل الإدارى ، وفى اقتراح خطـــط لتحسينه . وتعمل هذه الإدارة او هذا الجهاز على تجميع الحقائق ثم تحلـــيلها والـــتقدم بالتوصيات عن التنظيم المطلوب وكذلك فى اقتراح هيكل جديد واقتراح الطرق والإجراءات .

واذا اســـتعان هـــذا الجهـــاز بعدد من الخبراء المتخصصين ، يستطيع الجهـــاز ان يقـــدم الكثـــير من الخدمات وان يقضى على الكثير من اسباب الاســـراف ، والكثـــير من الاخطاء طالما انـــها الجهة المسئولة عن الناحية التنظيمية والادارية والجهة الاستشارية للجهاز الإدارى .

واذا اعـــتمد على جهاز التنظيم والإدارة لوضع الكثير من المستويات والانظمـــة والخـــرائط ، يستحســـن ان تنشر نتائج الدراسات على الإدارات الحكومـــية . ومـــن المفهوم ان يعمل جهاز التنظيم والإدارة فى خدمة جميع

الــوزارات والإدارات ، وكذلــك المشــروعات العامـــة . وتنحصر مهمته ومسئوليته فى:-

الحصر والتحليل والتقدم بالتوصيات بصدد المشاكل التنظيمية والإدارية او التعلــيمات الجاريه الى الإدارات مختلفة . واذا كان عمل جهاز التنظيم والإدارة استشـــارياً الا انـــه يلــزم درجـــة من التعاون بينه وبين الإدارات الحكومية فى اتباع المقترحات التى يتقدم بـــها .

ولا زالـــت الشـــكوى فى مصر تتردد حتى اليوم من تعقيدات الإجهزة الإداريـــة وبيروقراطيـــتها ، واجمع الرأى سواء من جانب الحكام انفسهم او المحكومين على ضرورة وحتمية اصلاح الاجهزة الإدارية وتطويرها بتطبيق مبادىء الإدارة الرشيدة .

<u>والرأى الذى نراه :</u> لكى يتخلص الجهاز الإدارى فى الدولة من السمة البيروقراطـــية ، لــيس بوضع القوانين واللوائح ، حيث ان وضع قانون او لائحـــة مـــاهى الا دوران فى دائرة مفرغة ، حيث سيتم تطبيق هذه القوانين واللوائح بصورة جامدة ويكون حل مشكلة البيروقراطية ببيروقراطية اخرى مقنـــنة . ولكن نرى وضع سلطة تقديرية للموظف فى الجهاز الإدارى لكى يتحرك لحل مشكلة الجهاز الإدارى حلاً يتناسب والظروف المحيطة به وفقاً لكل حالة على حدة .

" فعلى سبيل المثال صدر القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٢ والمعدل لاحكام قانون تنظيم المبانى رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمنشور بالجريدة الرسمية العدد رقـــم ٢٢ مكرر فى اول يونيه ١٩٩٢ ونص فى المادة ١٧ مكرراً منه على مايلى :-

مادة ١٧ مكرراً - لا يجوز للجهات القائمة على شئون المرافق تزويد العقارات المبنية او اى من

وحداتـــهـــا (بخدماتـــهـــا) ، الا بعد تقديم صاحب الشأن شهادة من الجهـــة الإداريـــة المختصة بشئون التنظيم تفيد (صدور ترخيص بالمبانى المقامـــة) ومطابقـــتـــها لشـــروط الترخيص ولاحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية .

ونـــرى هـــنا ان القانون قد فرق بين الاعمال المقامة بترخيص مبانى والاعمـــال المقامـــة بدون ترخيص من حيث توصيل المرافق ، حيث اذا تم إقامة البناء قبل ١٩٩٢/٦/٢ فإنه يجوز توصيل المرافق اليها ، فإذا رفضت

جهـــة التنظـــيم بالبلدية توصيل المرافق قام المواطن برفع دعوى ضد جهة الإدرة امام القضاء لإجبارها على ذلك ، وستجيبه المحكمة اعمالآ لمبدأ عدم رجعية القوانين .

امـــا لو ترك الامر لجهة الإدارة وكان لها سلطة تقديرية ، فإن ذلك لا يمـــنع دخول او توصيل المرافق الى العقار المقام بدون ترخيص بناء طالما كان هذا البناء مطابق للقانون ومقام بدون ترخيص مما يحد من رفع القضايا امـــام المحـــاكم ، وفـــى الوقت ذاته يمكن فرض رسوم معينة للمعاينة مثلاً تضاف الى خزانة الدولة وبالتالى لا يحرم هذا العقار من توصيل المرافق(1).

والامـــثلة علـــى ذلـــك كثيرة ، منها ايضآ ذات المادة المشار اليها فى فقرتـــها الاولى والتى تنص :-

مادة ١٧ مكررآ – ويقع باطلاً كل تصرف يكون محله مايأتى :-

١ – اية (وحدة) من وحدات المبنى اقيمت بالمخالفة (لقيود الارتفاع) المصرح به قانونآ .

٢ – اى مكان مرخص به (كمأوى للسيارات اذا قصد بالتصرف تغيير الغرض المرخص به المكان ، ويقع (باطلاً بطلانآ مطلقآ) اى تصرف يتم بالمخالفة لاحكام هذه المادة ، ولا يجوز شهر هذا التصرف ، ويجوز لكل ذى شأن وللنيابة العامة طلب الحكم (ببطلان)التصرف(2) .

رأينا فى هذه المادة :

نـــرى ان نص المادة ١٧ مكررآ ، ١٧ مكررآ (١) تتضمنان قيدآ على حـــرية المـــالك فى البناء ، كما انـــها ادت الى تقاعس الاستثمار فى المجال العقـــارى والاسكان ، لذا يجب اعادة النظر فيها من قبل المشرع للعمل على الغائها . حيث انه بالنسبة لما ورد فى نص المادة ١٧ مكررآ (١) من بطلان التصـــرف فـــيما لو انصب هذا التصرف على تغيير الغرض المرخص به المكـــان كمـــأى للسيارات فإن ذلك لو ترك لجهة الإدارة فى اعمال سلطتها الـــتقديرية فى مدى صلاحية المكان للغرض المخصص له من عدمه ومدى وجود مكان آخر بديل فى العقار ، لكان افضل ، حيث ان الكثير من الاماكن

---

(١) تشريعات البلدية في ضوء الفقه والقضاء – للدكتور / عبد الحميد الشواربي – طبعة ١٩٨٨.

(٢) المسئولية الجنائية في جرائم المباني – الجزء الثاني – شرح الأمر العسكري الجديد رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ للدكتور / حامد الشريف طبعة ١٩٩٧.

تظل مهملة ومغلقة لعدم صلاحيتها للاستخدام كمأوى للسيارات ورفض جهة الإدارة التعديل مما

يجعلها موقوفة لا تصلح لأى استثمار ، وهو بذلك ضياع للثروة القومية وإهدار لاموال المستثمر ، والامثلة على ذلك كثيرة ومرأية للعيان .

تلــك كانــت صــورة من صور البيروقراطية فى الجهاز الإدارى فى الدولــة بصــفة عامة وفى الإدارة المحلية بصفة خاصة ممثلة فى وحداتــها الإدارية .

وقبل الحديث عن الإدارة المحلية فسوف نلقى نظرة سريعة على نظام الإدارة المركــزية فــى مصر القديمة ثم بعد ذلك ننتقل الى تعريف الإدارة المحلية .

لمحة تاريخية عن نظام الإدارة المركزية فى مصر القديمة :-

نظام الإدارة المركزية فى مصر الفرعونية [1]:-

من القصر الملكى او البيت الاعظم كانت تدار دفة الامور فى المملكة المصــرية ، وفــى البيــت الاعظم كان يتجمع مستشاروا الملك والموظفون الرئيســيون فــى الدولة ، وبجانب " مجلس العشرة الكبار " الذى كان يكون المجلس الاستشارى للملك ، حيث كان اعضاؤه يعينون من الفرعون ، وهذا كله بجانب ابناء الملك واخوته ، والذى كان يختار الملك مساعديه من بينهم فــى تصريف امور البلاد ، وبجانبهم ايضاً كانت " اخوات " الفرعون اللاتى كــن زوجاتــه فى نفس الوقت ، وكان اصدقاء الملك يملأون القصر العظيم ومــنهم مع الزمن تكونت طبقة " الأيماخو "اى هؤلاء الذين لهم حق مؤاكلة الملك على المائدة الملكية[2].

ان النظام الإدارى والحكومى فى مصر الفرعونية بلغ الذروة فى النظام وحســن ترتيــب الامور فى دولاب الحكومة كلها ، انه نظام اتسم بالهندسة الفكــرية فى تنظيمه ، وفى تقسيمات الإدارات المختلفة ، ثم داخل كل إدارة كــان المبدأ المتبع ، ان الموظف يبدأ من قاعدة السلم ، من وظيفة كاتب بعد ان يــتخرج من دار الحياة " اى المدرسة " ثم يظل بثقافته وكفاؤته ومقدرته الوظيفية يترقى السلم الإدارى حتى قمته .

---

(١) فلسفة وتاريخ النظم الاجتماعية والقانونية للدكتور/ محمود السقا – كلية الحقوق – القاهرة – طبعة ١٩٧٨ ص ٢٢٨.

(٢) معالم تاريخ القانون للدكتور / محمود السقا ص ١٧٨ هامش (١).

لقــد تعددت الإدارات فى مصر الفرعونية ، وشملت فى الواقع الكثير مــن اوجه النشاط الإدارى على نحو يتفق تماماً مع ماهو كائن وموجود فى اكثر بلاد العالم حضارة الآن .

ان نظــام الإدارة المحلية فى مصر الفرعونية ، كان متعدد النواحى ، متشابكاً ومعقداً فى الوقت نفسه

لقد خضع جميع موظفى الدولة المصرية اياً كان المركز الوظيفى الذى كانوا يشغلونه ، عند القمة ام القاع حتى ابناء الملوك انفسهم كانوا يخضعون لكــل القيود والاوصاف التى شملت الدولة الفرعونية والتى طبقت على كافة الموظفيــن فى الدولة . ولقد اتسم النظام الإدارى فى الدولة القديمة " مصر " بالسمات التالية :-

١ – كان السلم الإدارى يبدأ من القاع ، وعلى وجه التحديد من وظيفة كاتــب ، ثــم يستمر الترقى فى الوظيفة الإدارية حتى تكون القمة . واساس الترقى قبل كل شىء كان قائماً على اعتبارات موضوعية بحته اهمها الكفاءة والمقدرة والدراية فى العمل .

٢ – كــان المصــريون جميعاً سواسية امام القانون فى شغل وظائف الدولة ، وفى هذا الجو من العسير ان نتكلم عن اى امتياز طبقى داخل اروقة هــذا البنــيان الإدارى ، ايضــاً لــم توجد اى معالم او آثار تشير الى ارث الوظائف الحكومية .

٣ – لــم تكن النقود قد اخترعت بعد ورغم ذلك كان الموظف يتقاضى مقابلاً لما يؤديه من عمل اجراً عينياً تمثل فى غالب الاحيان فى حق الانتفاع ببعض الاراضى الزراعية المملوكة للدولة .

هــذا التنظــيم الإدارى علــى هذا النحو البالغ من الدقة والمقدرة ، قد امــتدت جــذوره فى الاراضى المصرية ، وتنوعت وسائل هذا التنظيم مع الزمن ، وازدادت اهمية الكاتب اساس البنيان الإدارى كله ، وازدهرت ونمت الإدارة البيروقراطــية خاصة فى ظل عهد الدولة الحديثة حينما فتحت البلاد صفحة جديدة لتشغيل فلسفة جديدة تمثلت فى اشتراكية حقيقية للدولة .

ذلــك اذن جوهــر نظــام الحكم المركزى الذى كان سمة من السمات الرئيسية لمصر الفرعونية .

نظام الإدارة المحلية فى مصر الفرعونية :

كانــت الفكــرة الاساسية فى مصر القديمة تعتمد على ان الفرعون هو الآله وانه جمع فى يديه كافة السلطات . واذ استحال تحقيق هذا الامر عملاً فقــد اســتعان بنفر من الموظفين لمعاونته فى إدارة شئون البلاد . ومن هنا اعــتمد التنظــيم الإدارى الفرعونى على تركيز السلطة فى يد الملك وكبار موظفيه فى البيت العظيم ، وحيث تجمعت الإدارات وتركزت فى العاصمة . كــان لهــذه الإدارات الرئيســية فروع فى الأقاليم المختلفة تخضع لإشراف وتوجــيه حكام الأقاليم ممثلى السلطة التنفيذية فى اقاليم مصر المختلفة . وقد قسمت مصر الى اثنين واربعون اقليماً منها اثنان وعشرون اقليماً فى الجنوب وعشرون اقليماً فى الشمال ، وقد استمر هذا التقسيم طيلة العصر الفرعونى كله ، وقد

تجمعت الوحدة الإدارية حول كل اقليم من هذه الأقاليم . وكان كل اقليم فى الواقع ينقسم الى وحدات إدارية مصغرة (إلى مراكز)وكل مركز يضم عدداً من المدن والقرى .وكان امر تعيين حكام هذه الأقاليم موكولاً للفرعون وحده وبمقتضى سلطته المطلقة ، الا انه كان مقيداً فى اختيار هؤلاء الحكام باعتــبارهم موظفيــن تابعين له بنفس الاسلوب ونفس النظام الذى انتهجه ، بالنســبة لموظفى الإدارة المركزية فى العاصمة ، فقد كان الموظف خاضعاً لقواعــد الــتدرج فــى سلك الوظيفة ، يبدأ من وظيفة كاتب ثم يصعد السلم الإدارى حــتى درجة مديراً لإحدى المصالح الحكومية فى احد الأقاليم ، ثم مديراً للأقليم ، ثم نائباً للملك على هذا الأقليم باكمله .

ومــع الزمــن كانت سلطات حكام الأقاليم فى تزايد مستمر وقد اطلقت علــيهم النصوص الفرعونية لقب " Seb Adjmer " والتركيب اللفظى لهذه العــبارة يفــيد تمتعهم بالسلطتين التنفيذية " Adjmer" وبالسلطة القضائية " Seb " . وكما ان التعيين كان يتم بناء على امر ملكى ، فقد كان الترقى من درجة الى اخرى يتم على نفس الصورة ، اى كان خاضعاً لإدارة الفرعون ، وكذلك فإن حكام الأقاليم خضعوا لنظام النقل من اقليم لآخر .

وتطــورت الاحداث فى مصر الفرعونية حتى صار حكام الأقاليم من جديد مجرد موظفين تابعين للإدارة المركزية لا يتمتعون بأى امتياز ادبى او مالى ، وفى ذلك تأكيد بعودة السلطة للملك .

وعلى هذا الدرب سارت دفة الأمور فى حكم البلاد عبر الحقبة التى جاءت لتكمل دورات التاريخ الفرعونى .

من هذا العرض الموجز تبين ان نظام الإدارة المحلية فى مصر نظام عريق منذ مطلع التاريخ .

والآن ننتقل الى تعريف الإدارة المحلية . وسوف يكون هذا التعريف مختصراً نتناول فيه بعض اقسام الإدارة المحلية فى مصر الحديثة وبعض الاختصاصات التى اسندها القانون لهذه الإدارة واقسامها المختلفة والتطور الذى طرأ عليها .

تعريف الإدارة المحلية :

الإدارة بمفهومها الواسع هى تنظيم ، وتنسيق ، وتوجيه ، ورقابة . ونحن نضيف لها عنصراً خامساً وهو التخطيط والمتابعة .وهى عبارة عن جمع بشرى فى منظمة معينة لتحقيق هدف معين .

اما الإدارة المحلية فيقصد بها الاشخاص العامة المحلية وهى الوحدات المحلية التى نظمها القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن قانون الإدارة المحلية ، وهى المحافظات او الالوية والقضوات والنواحى ،

وهى تتمتع كلها بالشخصية المعنوية ، وينتج عن ذلك ان رؤساء تلك الاشخاص العامة والمجالس التى تمثلها تعتبر سلطات إدارية وقراراتها تعتبر قرارات إدارية (١).

وتنظم الإدارة المحلية فى مصر عدة قوانين كان آخرها القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض احكام قانون نظام الحكم المحلى وذلك لتجنب بعض سلبيات القوانين السابقة عليه . ولقد صدر فى مصر عام ١٨٨٣ قانون مايو الذى نص على انشاء مجلس المديريات لأول مرة فى مصر ولم يكن للمديريات فى ظل هذا القانون الشخصية المعنوية بل جعل دورها مجرد دوراً استشارياً بحتاً .

الا انه صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٠٩ لكى يمنح هذه المديريات الشخصية المعنوية واعطى لها الحق فى البت فى كثير من المسائل . الا ان القيود التى وضعها نظام الأمتيازات الأجنبية الذى كان

---

(١) الوسيط في القانون الإداري الجزء الأول تنظيم الإدارة العامة للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي ص ١٣٦ طبعة ١٩٩٥ .

ســارياً آن ذاك جعل هذه المديريات مكتوفة الايدى نحو فرض رسوم بلدية علــى الاجانــب المقيمين فى مصر بغير موافقة الدول صاحبة الامتياز ومع ذلــك فقــد انشـــىء اول مجلس بلدى بالاسكندرية بعد مفاوضات مع الدول الاجنبـــية صاحبة الامتيازات عام ١٨٩٠ وقد اقيمت بعض المجالس المحلية المختلفة المشكلة من العنصر المصرى والعنصر الاجنبى[١].

وبصــدور دســتور عــام ١٩٢٣ اعطــى للمديريات والمدن والقرى الشخصية المعنوية التى تمثلها مجالسها المحلية[٢] . ثم بعد ذلك صدر قانون ١٤٥ لســنة ١٩٤٤ والخاص بالمجالس البلدية والقروية ثم اعقبه قانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٥ وتلاه قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٠ ، وبعده قــانون الحكــم المحلى رقم ٧٥ لسنة ١٩٧١ والذى جاء خاصاً بالمحافظات والغى من قانون ١٣٤ لسنة ١٩٦٠ مايتعارض مع احكامه فقط[٣] . ثم صدر بعــد ذلك قانون نظام الحكم المحلى رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٥ فالغى قانون ١٣٤ لســنة ١٩٦٠ ، ٧٥ لســنة ١٩٧١ وظهــرت فيه اللامركزية المحلية بشكل اوضــح مــن سابقيه ، الا انه لم يمض اربع سنوات حتى صدر قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وذلك لتلافى عيوب القوانين السابقة ، الا ان الحــياة العملــية اثبتت بعض القصور فى هذا القانون ، الامر الذى حدا بالمشــرع الــى تعديل هذا القانون بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ثم ظهرت الســلبيات فــى التطبيق فصدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والذى اصبح يسمى باسم قانون الإدارة المحلية [٤] .

ومــن اســتعراض القوانين السابقة والمتلاحقة يتضح ان كثرة الالغاء والــتعديل للقواعد القانونية بصفة عامة ولقانون الحكم المحلى بصفة خاصة يجعلنا نستنتج ان هذه القواعد القانونية لا تقوم على اساس علمى سليم ، مما يعرضها للعيوب التى تستنتج من عدم استقرار القوانين وهى :-

١ – عــدم السماح للقاعدة العريضة من الناس بفهم المضمون المطبق قبل التغيير [٥].

---

(١) القانون الإداري الجزء الثاني للدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب ص١٩ طبعة ١٩٨٩.
(٢) القانون الإداري للدكتور / ماجد الحلو ص ١١٢ طبعة ١٩٩٣.
(٣) القانون الإداري للدكتور / ماجد الحلو ص ١١٧ وما بعدها طبعة.
(٤) مبادئ وأحكام القانون الإداري للدكتور / محمد فؤاد مهنا ص ٤٣٦ طبعة ١٩٨١.
(٥) أصول القانون الإداري للدكتور / سامي جمال الدين ص ٢٢٧ وابعده طبعة ١٩٩٦.

٢ – لاتعطـــى الفرصـــة المناســبة للعامليـــن على تطبيقها فى الوقت المناسب لاستعمالها .

٣ – تؤدى الى مزيد من النفقات والجهد الذى لاطائل من ورائه .

وقــد حـــدد دســتور جمهورية مصر العربية الصادر فى عام ١٩٧١ الاســس التى تنظم اللامركزية المحلية فى مصر وذلك فى الفرع الثالث من الفصل الثالث المتعلق بالسلطة التنفيذية تحت عنوان الإدارة المحلية وذلك فى المواد ١٦١، ١٦٢، ١٦٣ . فقد نصت المادة ١٦١ من الدستور على ان :-

" تقســم جمهوريــة مصر العربية الى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتــبارية منها المحافظات والمدن والقرى ، ويجوز انشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

وقــد نـــص القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض احكام القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الحكم المحلى على انه :-

المادة الاولى : يستبدل بعبارتى " الحكم المحلى " و " الوزير المختص بـــالحكم المحلـــى " عبارتا " الإدارة المحلية " و " الوزير المختص بالإدارة المحلـــية " وذلك اينما وردتا فى القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قـــانون الحكـــم المحلى وفى غيره من القوانين واللوائح .وقد ورد فى الباب الاول . التنظيمات الاساسية للإدارة المحلية .الفصل الاول : وحدات الإدارة المحلية واختصاصاتـــها .

<u>مـــادة (١) :</u> وحدات الإدارة المحلية هى المحافظات والمراكز والمدن والاحـــياء والقـــرى ويكـــون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم انشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغاؤها على النحو التالى [(١)]:-

أ – المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية – ويجوز ان يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة .

ب – المراكز والمدن والاحياء : بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

ج – القـــرى : بقـــرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلـــى للمركـــز المختص وموافقة المجلس الشعبى للمحافظة .ويجوز ان

---

(١) معدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

يشـمل نطـاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المتجاورة ويكون للمحافظـة ذات المديـنة الواحدة الموارد والاختصاصات المقرره للمحافظة والمديـنة . ويباشـر المركز او الحى بحسب الاحوال اختصاصات الوحدة المحلية للقرية بالنسبة للقرى التى لا تدخل فى نطاق وحدات محلية قروية .

مـادة (٢) : تـتولى وحدات الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة انشاء وإدارة جميع المرافق العامة فى دائرتـها . كما تـتولى هـذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تـتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بـها وذلك فيما عدا المـرافق القومية او ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بـها قرار من رئيس الجمهورية ، وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات انشاءها وإدارتـها والمرافق التى تتولى انشاءها وإدارتـها الوحدات الاخرى للإدارة المحلـية . كما تبين اللائحة ماتباشره كل من المحافظات وباقى الوحدات من الاختصاصـات المنصوص عليها فى هذه المادة . وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بـها الوحدات المحلية الاخرى .

وقد نصت المادة ٤ من ذات القانون على :-

مـادة ٤ :يمـثل المحافظـة محافظها كما يمثل كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية الاخرى رئيسها وذلك امام القضاء وفى مواجهة الغير .

كما نصت المادة ٤ مكرر من ذات القانون على :-

مـادة ٤ مكرر :يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الـوزراء وبناء على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية اصدار تنظيم خـاص لـبعض المـدن ذات الأهمية الخاصة يهدف الى تنميتها والنهوض بمرافقها[١] .

ومـن ثـم يتضح ان قانون نظام الإدارة المحلية الاخير جعل الوحدات المحلية المعترف لها بالشخصية المعنوية هى [٢]:-

١- المحافظات ٢- المدن ٣- القرى ٤- المراكز
٥- الأحياء [٣].

---

(١) ومضافة بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٩ .
(٢) القانون الإداري للدكتور / ماجد الحلو ص ١٢٠ وما بعدها طبعة ١٩٩٨.
(٣) الوجيز في القانون الإداري للدكتور / سليمان الطماوي ص ٨٥ وما بعدها طبعة ١٩٩٢ دار الفكر العربي.

بعــد ان كانت محافظات ومدن وقرى فقط تنص عليها القوانين السابقة علــى القــانون رقــم ٥٢ لســنة ١٩٧٥ وذلك تطبيقاً لنص المادة ١٦١ من الدســتور الــتى اجــازت انشــاء وحدات إدارية اخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية بالاضافة الى المحافظات والمدن اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وهذه ليست قاعدة عامة بل تختلف من بلد الى بلد بإختلاف الظروف[1] .

<u>رأينا فى هذا الموضوع :</u>

لقــد استعرضنا القوانين التى نظمت الإدارة المحلية منذ ان كانت حكم محلى الى ان اصبحت إدارة محلية . ورأينا ان آخرها هو القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

واتضـــح لنا ان تطورها من وحدة محلية تشتمل على محافظات ومدن وقرى الى ان شملت محافظات ومدن وقرى ومراكز واحياء .

إلا ان حــرية هــذه الوحــدات الصغيرة – الأحياء والمراكز والقرى والمــدن مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمحافظة الأم وليس لها الحرية فى تصريف امورها الا بعد الرجوع الى المحافظة التى يرأسها المحافظ .

ونحــن نــرى ان تعطى لهذه الوحدات الصغيرة سلطات وصلاحيات وســلطة تقديرية في تصريف امورها دون الرجوع الى المحافظة الأم وذلك وفقاً لظروف وطبيعة وبيئة هذه الوحدات وحتى تنطلق وفقاً للتقدم الذى طرأ علــى جمــيع عناصــر الحــياة ، سواء اكان تطوراً سياسياً او اجتماعياً او اقتصــادياً أى مركزية الاشراف ولا مركزية التنفيذ . فمثلاً بالنسبة لتطوير المناطق العشوائية نجد ان هذا الموضوع مرتبط بسياسة المحافظة ، وسياسة المحافظة مرتبطة بسياسة الدولة .

ولكــن اذا ترك التصرف لأى من المدينة او المركز او القرية او قيادة الحى فى اتخاذ ماتراه مناسباً لتطوير تلك المشكلة وذلك وفقاً لطبيعة المنطقة وعناصر السكان بــها ، وقد يكون هذا التطوير بالجهود الذاتية دون الارتباط بالسياسة الأم .

فــإن ذلك قد يؤدى الى نمو المجتمع بصورة اسرع ولتحقق ماتــهدف الــيه سياسة الدولة بصورة حضارية ودون تنصل من المسئولية حسبما وان السلطة التقديرية متروكة لمجالس هذه الوحدات .

---

(١) القانون الإداري للدكتور / عبد الغني بسيوني عبد الله ص ١٥٧ وما بعدها طبعة ١٩٩٤.

٢ – أهميـــة موضـــوع البحث :

تــتلخص أهمية موضوع هذا البحث فى عرض المشكلات التى تعانى منها اعمال الإدارة العامة فى مصر وخصوصاً الإدارة المحلية ومايتبعها من وحــدات وأجهــزة محلية على مختلف اختصاصاتــها ، تلك المشكلات التى تــؤدى بدورها الى تردى حالة الخدمات التى تؤدى للمواطن سواء كان هذا الــتردى فى التنظيم المكتبى او فى اسلوب تعامل الموظف الإدارى ذاته مع المواطن طالب الخدمة ، كما ان استعراض انماط واشكال البيروقراطية سواء الجانب السلبى منها او الجانب الآخر الإيجابى وكيفية معالجة الجانب السلبى بقدر الامكان واضافته الى الجانب الايجابى حتى نحصل على الكم الاكبر من حســن هذا التنظيم . كما ان استعراض بعض القوانين التى تنظم سير العمل فــى الإدارة وكذلــك اللوائح والقرارات االتى تنظم العمل فى الإدارة المحلية والتعليق عليها واقتراح تعديل بعضها حتى تسير مع متطلبات الفترة الاخيرة الــتى شــهدت تطــوراً ملحوظــاً فــى شتى امور الحياة سواء من الناحية الاقتصادية او الناحية الاجتماعية او الناحية السياسية . كما ان تعرضنا لبحث بعــض المشــكلات التى تؤدى الى الشكل البيروقراطى فى الإدارة المحلية واسباب الإنحراف فى السلوك الوظيفى لبعض موظفى الإدارة المحلية وكذلك اقــتراح كيفــية معالجة هذه الظاهرة السلوكية التى تتداد يوماً بعد يوم . ان العلاج يجب ان يكون فى الهيراركية فى الإدرة العامة فى الدولة ككل ويكون ذلك بالطرق العلمية الحديثة وقلنا ان ذلك يجب ان يكون بالإهتمام بالفرد قبل الآلة ، لأن الفرد هو الذى يدير الآلة وليس العكس – والآلة هنا تعبير مجاز لإدارات التنظــيم فى الإدارة – . ولقد كان لنا نظرة مستقبلية فيما يجب ان تكــون علــيه الإدارة المحلية وموظفيها ، ولو اتيحت الفرصة لتطبيق جزء يســير منها لأمكن الإصلاح بقدر المستطاع . ان هذا البحث لا أعتبره بحثاً اكاديمــياً بقدر ماهو بحث واقع ملموس يلمسه الشخص العادى قبل ان يلمسه الباحــث فــى دروب وكوالــيس ودهاليز الإدارة المحلية التى هى ظاهرها الصـــلاح وباطنها يمكن للقارىء ان يسأل عنه المواطن العادى المتعامل مع موظفيها والذى تعج بــهم اروقة وطرقات المصالح التابعة للإدارة المحلية . ومــن هنا جاءت اهمية بحث هذا الموضوع لوضع بعض الحلول للمشكلات الإدارية المعقدة و طرق القضاء عليها واحلال نظام ديناميكى متطور حديث.

٣ – خطـــة البحث :

لقد تناولت هذا البحث فى خمسة ابواب على النحو التالى :-

الباب الأول : البيروقراطية سمة من سمات الإدارة المحلية .

الباب الثانى : اسباب القصور فى أعمال الإدارة المحلية .

الباب الثالث : بيع الخدمات العامة عن طريق موظفى الإدارة .

الباب الرابع : مدى فاعلية الرقابة على أعمال الإدارة .

الباب الخامس : التطور المطلوب للنهوض بالإدارة المحلية .

وســـوف يقســـم كل باب من ابواب هذا البحث الى فصول نتناول فيها البحـــث والتحليل لموضوع البحث من خلال مباحث ومطالب وفروع حسب اهمية الموضوع وتفرعاته وتشعباته المختلفة مستعيناً ببعض المراجع العلمية للسادة الأساتذة الأجلاء والذين سبقونا بالعلم والمعرفة ونستقى منهم ماتركوه لنا تراثاً شامخاً يشهد له التاريخ ونتلمذ على ايديـــهم الكثير والكثير .

والله أسأل التوفيق والهداية فيما أهتديت إليه .

البـــــاحث

الباب الأول

البيروقراطية سمة من سمات الإدارة المحليـــة

وينقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول : التخلف الإدارى فى الإدارة المحلية :

الفصل الثانى : التخلف الفنى فى الإدارة المحلية :

- التخلف فى مجال تنظيم الميـــانى .
- التخلف فى المجال القانـــــونى .
- التخلف فى مجال التخطيط والمتابعة .

الفصل الثالث : البطالة المقنعة فى الإدارة المحلية :

الباب الأول
البيروقراطية سمة من سمات الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم :

كما سبق لنا ان تناولنا فى المقدمة السابقة معنى البيروقراطية واشكالها وعـيوبـها وطـرق التغلب على هذه المشاكل، فإن الإدارة المحلية تتصف أعمالها بالبيروقراطية فى شكلها الردىء حتى ان السمة الغالبة على اعمالها اصبحت تسمى بالروتين المعقد الذى لايستطيع الموظف الحكومى التحلل منه إلا اذا تغير النمط البيروقراطى الذى يعيش فيه .

ويتمـثل ذلك سواء فى صورة تخلف إدارى فى اعمال الإدرة المحلية من حيث اسلوب العمل او الأدوات المستخدمة او فى نوعية الموظفين الذين يعملـون على إدارة هذا المرفق سواء فى السلوك الذى يتبعونه او فى القيادة ذاتـها التى تشرف على كل هذا المرفق بما فيه من تنظيم وموظفين .

ولبيان ذلك تم تقسيم هذا الباب الىثلاثة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول : التخلف الإدارى فى الإدارة المحلية .

الفصل الثانى : التخلف الفنى فى الإدارة المحلية .

الفصل الثالث : البطالة المقنعة فى الإدارةالمحلية .

الفصل الأول

التخلف الإدارى فى الإدارة المحلية

وينقسم هذا الفصل الى المباحث التـــاليـــة :

المبحث الأول : عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب .

وينقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول : عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب .

المطلب الثانى : النفاق الإدارى وبطانة الرؤساء .

المطلب الثالث : إنحراف القيادات الإدارية القائمة على توجيه سير العمل .

المبحث الثانى : عدم استخدام اساليب الإدارة الحديثة فى أعمال الإدارة .

وينقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول :نشأت الفكر الإدارى الحديث .

المطلـــب الـــثانى : ضرورة الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة في علوم الإدارةالعامة .

المبحث الأول

أسلوب العاملين المتخلف فى تسيير شئون الإدارة المحليـــة

يقصــــد بالتخلف الإدارى فى الإدارة المحلية هو اتباع سياسة وأساليب من شأنـــها ان تؤدى الى عدم اللحاق بركب الحضارة والتطور الموجود من حولنا فى الدول المتقدمة .

ويظهـــر ذلـــك الـــتخلف سواء فى العاملين على تسيير شئون ومرافق الإدارة المحلية او فى الأساليب التى تتبعها وتنتهجها الإدارة المحلية للوصول الى اهدافها المحددة لها وكذلك قضاء مصالح المواطنين .

ويتمثل ذلك فى بعض الأمور التى سوف نتناولها فى المطالب التالية :

المطلب الأول : عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب .

المطلب الثانى :النفاق الإدارى والإدارى وبطانة الرؤساء .

المطلـــب الثالـــث :انحراف القيادات الإدارية القائمة على توجيه سير العمل .

المطلب الأول

عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب

مـــن الأســـباب التى تؤدى الى تخلف الإدارة المحلية فى اداء اعمالها المحددة لها عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب ، ويكون ذلك اما بتعييـــن افـــراد هـــم بعيديـــن كل البعد عن الخبرة فى مجال العمل بالإدارة المحلية، كما لو وضع مهندس زراعى مثلاً فى اعمال حسابية هى بعيدة كل البعد [1]عن تخصصاته التى حصل بموجبها على الهندسة الزراعية .فنجد ان هذا الموظف لن يعطى بالقدر الذى فيما لو وضع شخص آخر مؤهل لذلك . هـــذا من ناحية ، ومن ناحية اخرى فإن كفاءته فى العمل لن تكون بالصورة الصـــحيحة ممـــا يؤدى إلى تعطيل العمل واحباط فى معنويات هذا الموظف وامـــثاله وجعلـــه دائمـــآ غير راضى عن عمله الذى يقوم به ، وقد يقوم به مـــتعمدآ الأهمـــال والخطـــأ حتى يثبت للمسئولين ان موقعه فى العمل غير مناســـب ، ويســـعى لترك العمل سواء بصورة مباشرة اوغير[2] مباشرة مما يؤدى الى تعطيل العمل ، وتظهر فى النهاية صورة الإدارة بشكل متأخر فى انجاز العمل وبالتالى فى صورة متخلفة .

والأمـــثلة على ذلك كثيرة وليست خافية . ولعل ذلك يرجع لعدة امور منها :-

١- دفع اعداد كبيرة كل عام من الخريجيين عن طريق التعيين والعمل فى الهيئات والمصالح الحكومية وذلك بـــهدف الحد من البطالة الظاهرة .

٢- سوء وعدم تخطيط القوى العاملة على مستوى الإدارة المحلية .

٣- عدم وضع خطة دقيقة للقوى العاملة .

ولـــو نظرنا الى هذه الاسباب فى جملتها لوجدنا انـــها تخلق نوعآ من البطالة وهى البطالة المقنعة والتى سوف نلقى عليها الضوء فى الفصل الثالث من هذا الباب بإذن الله .

وقد يقبل بعض من الخريجيين للعمل فى اى مجال وفى اى مكان تلافيآ للـــبطالة الحقيقية التى تتفشى بين اعداد كبيرة من الشباب المؤهل وهوالأمر الذى يدفعهم الى ذلك ، والنتيجة معروفة مسبقآ .

---

(١) الرقابة الإدارية في الإسلام – المبدأ والتطبيق – دراسة مقارنة – للدكتور/ علي محمد حسنين طبعة ١٩٨٥.

(٢) الفساد الإداري – الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية – للدكتور / أحمد رشيد طبعة ١٩٧٦.

وهـــى عـــدم القيام بالعمل التخصصى المطلوب وان قام به لن يكون بالمســـتوى المطلوب، وفى النهاية يؤدى الىتخلف وتأخر اعمال الجهة التى يعمل بـــها وبالتالى تظهر بمظهر التخلف والتأخر .

فلو ان هناك خطة نحو تصنيف العمل وحصر الإحتياجات الفعلية لكل تخصـــص ووضـــعت كل فئة وظيفية فى مجال تخصصها لانتهى الأمر الى انجـــاز العمل بصورة افضل فى وقت مناسب ويرضى عنه ويكون برضاء مـــن القـــائم على هذا العمل ودون اخطاء تذكر ، والأمثلة على ذلك كثيرة ، فنجد مثلاً القطاع الخاص او قطاع المصارف – البنوك – له صورة واضحة وتخـــتلف كـــل الاختلاف عن صورة الإدارة المحلية ، فلو ان شخصاً دخل الىاحـــد البنوك مثلاً لإنجاز عمل من الأعمال فإنه يخرج فى ذات اليوم وقد حصل على الخدمة المطلوبة بل هذه الخدمة لن تتعدى دقائق معدودة وقد تجد لافـــتة علـــى كل نافذة فى البنك تطلب منك التوجه إلى مدير البنك فى حالة تأخـــر الخدمـــة عن دقائق معينة ، فى حين انك لو توجهت الى اى حى من احياء الإدارة المحلية مثلاً لإنجاز عمل من الأعمال التى لا يستغرق انجازها اكـــثر مـــن ساعة محددة ، فإنك ربما تمر عليك الشهور بل والشهور دون الحصـــول علـــى هـــذه الخدمة. كما لو توجهت لإستخراج شهادة من إحدى إدارات الإيرادات بحى من الإحياء ، وقد يكون دافع الموظف مؤدى الخدمة فى ذلك هو التمسك الأعمى بالإجراءات وبالقواعد حتى يظهر هذا الموظف فـــى صورة مثالية لمن يقوم بتنفيذ التعليمات وحتى يتجنب المسئولية وينأى عن العقاب ، او يكون الدافع هو الكسل وعدم الرغبة فى بذل الجهد للوصول لحل المشكلة بصورة صحيحة ، وقد يكون السبب ايضاً يعترى بعض ذوات النفوس الضعيفة من الموظفين

بـــهدف الحصول على رشوة فى مقابل انجاز هذا العمل .

وقـــد يـــرجع السبب فى تخلف الإدارة المحلية الى قصور القيادة حيث يفـــتقر الرؤساء الإداريون فى بعض جهات الإدارة الى التأهيل اللازم لتولى القيادة الإدارية وتصبح الإدارة حقل تجارب لهم فى العمل .

وقـــد يـــرجع الى ضعف الرقابة حيث انه اصبح التمسك بالفضائل من الآثار التاريخية ومن دواعى السخرية ومن مظاهر السذاجة ، حيث ان سوء تكويـــن معظـــم القادة الإداريون وتكاسل البعض منهم وتدهور خلق البعض الآخر قد ساعد على غى المرؤسين دون رادع او رقيب ، فلم تحقق الإدارة

اهدافها المرجوة وزيفت نتائج اعمالها فى كثير من الأحوال لتغطية الأخطاء المرتكبة والجرائم الآثمة وراء تخلف الإدارة المحلية[1] .

ولقـد ساعد على ذلك ايضاً وجود معايير موضوعية لقياس الأداء فى اغلـب الإدارة المحلية مما طمس معالم التقييم الصحيح وفتح مجال لإدخال الاعتبارات الشخصية ، كذلك عدم اخذ الإدارة المحلية فى كثير من الأحيان بقاعدة التخصص التى من شأنـها ان تحقق كثير من الفوائد التى منها :-

أ- يزيد من فاعلية الانتاج فى المنظمات الإدارية[2].

ب- إمكان استخدام كفايات اكثر ملاءمة فى النواحى المختلفة للمنظمة.

ج- ان التخصـص فـى العمـل يزيد من الخبرة ويهيء فرصاً اكثر ملاءمة لكل من المنظمة وعمالها .

د- يؤدى الى القضاء على البطالة المقنعة فى الأجهزة الإدارية[3].

المطلب الثـانى

النـفاق الإدارى وبـطـانـة الرؤسـاء

يقصد بالنفاق الإدارى مايظهره المرؤوسين تجاه الرؤساء ، فى حين ان الظاهر عكس الباطن ، ويقصد بالنفاق بالمفهوم العام ان يظهر المرء عكس مايبطـن ، كأن يظهر الايمان فى حين انه يبطن الكفر ، او يبدى استحسان امر هو فى حقيقة الحال يستهجنه ، او يوافق على مالا يقتنع به .

ويحـدث الـنفاق فـى الإدارة على جميع مستوياتـها من المرؤسيين لرؤسـائهم ، ويكـون اكثر إغراء تجاه الرئيس الإدارى الأعلى نظراً لسعة سلطاته ، وان كانت فرصة الاتصال به لا تتاح فى العادة إلا لكبار العاملين وشاغلى الدرجات العليا الذين يمكن ان يطلق عليهم بطانة الرئيس [4].

والبطانة بـهذا المعنى نوعان : بطانة خير وبطانة سوء .

وفـى ذلك يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم : " مابعث الله من نبى ولا استخلف من خليفة إلا كانت له بطانتان ، بطانة تأمر بالمعروف وتحضه

(١) الإدارة العامة للدكتور/ ماجد الحلو، والدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي طبعة ١٩٩٧ ص٢٢.

(٢) الإدارة العامة للدكتور / سليمان الطماوي طبعة ١٩٨٠ ص١٣٤ وما بعدها.

(٣) علم الإدارة العامة للدكتور / ماجد الحلو ، الدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا طبعة ١٩٨٦ ص٤٢٨.

(٤) الإدارة العامة للدكتور / ماجد الحلو، الدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي طبعة ١٩٩٧ ص٢٧ .

علـيه ، وبطانـــة تأمر بالشر وتحضه عليه والمعصوم من عصم الله " [1].
ويقول صلى الله عليه وسلم :-

" إذا اراد الله بالأمير خيراً جعل له وزير صدق ، ان نسي ذكره ، وان ذكـــر اعانـــه . وإذا اراد الله به غير ذلك جعل له وزير سوء . ان نسى لم يذكره ، وان ذكر لم يعنه "[2] .

غير انه من الواضح والملموس ان بطانة السوء او الشر قد زادت فى هذه الايام وطغت على بطانة الخير ، وقد تفشى النفاق الإدارى فى الإدارات الـــتى تشـــرف عليها الدولة فى السنوات الأخيرة بصورة مؤسفة وتدعو الى الـــتأمل . ولقـــد تواتر عليه العمل وتناقله البعض عن البعض من الموظفين جـــيلاً بعد جيل حتى اصبح ظاهرة عادية لا تثير السخط او الاستهجان لدى اكـــثر العامليـــن ، فترى اكثر المقربين من الرئيس الإدارى يزينون له سوء عمله ، ويؤيدونه بالحق او الباطل فى كل مايرى او يقر بصرف النظر عن الصواب وتحرى المصلحة العامة ٠٠ وحتى فى حالة الفشل وظهور النتائج الســـيئة لقرارات الرئيس ويحاولون تبرير اخطائه واخلاء مسئوليته ونسبتها الى اسباب اخرى هو منها براء .

<u>أولاً : كيفية النفاق :</u>

يـــتم النفاق بالقول او العمل او بـــهما معناً . فالنفاق بالقول يتمثل فى كلمات المدح والأطراء واستحسان كل تصرف للرئيس دون وزنـــها وتقيمها لتأييد الصالح منها ومحاولة منع الطالح من باب الأمر بالمعروف والنهى عن المـــنكر . امـــا النفاق بالعمل فيكون عن طريق القيام بالأعمال والتصرفات المؤيدة والمؤكدة لمواقف الرئيس ان كانت خاطئة غير مقنعة دون مراجعة لم تمحيص . ويكثر النفاق من جانب العاملين فى مناسبات عدة منها :-

- عـــند اتخاذ القرارات يقوم بعض العاملين بتأييد مايشعرون انه موافـــق رغبة المدير ويساير هواه دون بحث او دراسة ، وبغير اعتداد بوجه المصلحة .

- عند انتظار الترقيات الاختيارية والعلاوات الاستثنائية وحوافز العمـــل ، يحـــاول المـــنافقون مـــن العاملين زيادة التودد الى الرؤساء ليذكروهم بأنفسهم .

---

(١) رواه البخاري.
(٢) رواه أبو داود.

- عند تـهنئة الرئيس فى اى مناسبة من المناسبات السارة ينبرى بعض المرؤوسين للإشادة به وبكافة آرائه وقراراته وان كانت خاطئة .

- قد يحدث النفاق والتملق بدون مناسبة على الأطلاق ، وذلك من جانب اولئك الذين تعودوا على ذلك واصبح النفاق يمثل بالنسبة لهم طبعاً لازماً واسلوب للحياة لا يستطيعون العيش بدونه[1] .

ثانياً : اسباب النفاق :

اسباب النفاق كثيرة ومتعددة ويمكن ايجازها فى النقاط التالية :-

أ – ضعف الأيمان الدينى :

الإيمـان بـالله سـبحانه وتعالى والإيمان بالقضاء والقدر هما عنوان المؤمن، ومن اختلت عنده هذه العقيدة نجده يتخبط فى الحياة ، ونجده يتكالب علـى حطام الدنيا بأى ثمن حتى لو افقده ذلك دينه . والنفاق صورة من هذه الصـور ، قـد توعد الله سبحانه وتعالى المنافقين فى سورة النساء فى قوله تعالى: " وبشر المنافقين بأن لهم عذاباً اليماً .. " [2] .

وتوعدهم الله سبحانه وتعالى بعذاب اليم حين قال تعالى : " إن المنافقين فـى الدرك الأسفل من النار ولن تجد لهم نصيراً " [3] . فلو ان هؤلاء آمنوا واتقوا لما كان هناك نفاق ، لأنـهم لو علموا ان الخير بيد الله سبحانه وتعالى والشـر بـأيدى العـباد انفسهم . وقد روى ابن عباس رضى الله عنهما عن الرسول صلى الله عليه وسلم انه قال :-

" كنـت خلـف النـبى صلى الله عليه وسلم يوماً ، فقال : ياغلام إنى اعلمـك كلمـات : (احفظ الله يحفظك ، احفظ الله تجده تجاهك ، وإذا سألت فاسأل الله ، وإذا أستعنت فأستعن بالله ، واعلم ان الأمة لو اجتمعت على ان ينفعوك بشىء ، لم ينفعوك إلا بشىء قد كتبه الله لك ، وان اجتمعوا على ان يضـروك بشـىء لم يضروك إلا بشىء[4] قد كتبه الله عليك ، رفعت الاقلام وجفـت الصـحف) . والمنافقون يعتقدون ان قدرهم ونصيبهم من الخير او الشر بيد من هم اعلى منهم من البشر ، وهذا يأباه الايمان الصادق . فلو ان

(١) الإدارة العامة للدكتور/ ماجد الحلو ص ٢٩ طبعة ١٩٩٧ – مشار إليه.
(٢) الآية ١٣٨ من سورة النساء.
(٣) الآية ١٤٦ من سورة النساء.
(٤) رواه الترمذي.

كل انسان ادى ماعليه بصدق وامانة وراعى الله فى عمله وراعى ضميره ، ما كان فى حاجة لنفاق الغير .

ب – سوء الأخلاق لبعض العاملين :

سوء الأخلاق هو اهم سبب من اسباب النفاق ، فصاحب الخلق الكريم لا يسمح لنفسه بتأييد الخطأ والتظاهر بالاقتناع به ، او التملق لاصحاب السلطة والجاه للحصول على مكاسب شخصية . فمثل هذه التصرفات لا تقبلها النفس السوية ولا يقرها شرع ولا دين . لذلك ينتشر النفاق مع ازمات الضمير والاخلاق .

ج – شخصية الرئيس الإدارى :

ولعل من اهم اسباب انتشار النفاق بين العاملين فى الإدارة هى شخصية الرئيس الإدارى ذاته . فكثيرمن الرؤساء يشجعون على المدح والأطراء ، ويحبون ان يحمدوا بما لم يفعلوا ، وهؤلاء هم المسؤلون الأساسيون عن انتشار النفاق فى الإدارة . فالرئيس الجاد الصالح المؤمن هو الذى يترفع عن المدح والتملق ويصد ممارسيه من المرؤسين ويحاسب من يثبت منهم انه وافق على خطأ او قام به وهو يعلم ، لمجرد النفاق ومسايرة الرئيس ومثل هذا الرئيس يتلاشى النفاق من إدارته ليحل محله العمل المخلص الذى يصبح معيار تحديد مكانة كل مرؤس لديه . وفى ذلك إقتداء برسول الله صلى الله عليه وسلم " الذى وصفه الله سبحانه وتعالى بقوله : إنك لعلى خلق عظيم " ومع ذلك كان لايحب المدح والأطراء وينهى مادحه بقوله :" لا يستغوينكم الشيطان " وقال ابو هريرة رضى الله عنه وارضاه " امرنا رسول الله صلى الله عليه وسلم ان نحثوا فى وجه المداحين التراب " (١).

د – كبت الحريات العامة :

قد يؤدى كبت الحريات العامة والحجر عليها وخاصة حرية الرأى إلى تفشى ظاهرة النفاق بين العاملين الذين يخشون التعبير عن آرائهم الحقيقية ، ولا يجدون وسيلة الى المناصب العليا الا بالنفاق ، وقد يكون الاشتراك فى السلطة والتقرب الى الرؤساء عن طريق النفاق ايضاً .

لذلك يكثر النفاق الوظيفى فى البلاد غير الديمقراطية ، ويقل او يندر فى البلاد الديمقراطية . وقد قال عليه الصلاة والسلام :" افضل الجهاد كلمة

---

(١) رواه الترمذي.

حـق عند سلطان جائر " وقال عليه السلام عن الأمراء الظلمة " فمن نابذهم نجـا ، ومـن إعتزلهم سلم او كاد ان يسلم ، ومن وقع معهم فى دنياهم فهو مـنهم " وقـال " سـيكون مـن بعدى امراء يكذبون ويظلمون فمن صدقهم بكذبـهم واعـانـهم علـى ظلمهـم فليس منى ولست منه ولم يرد على الحوض".

هـ – الرغبة فى المغانم الشخصية :

قـد تدفع الرغبة فى الحصول علىمغانم شخصية لبعض العاملين الى النفاق والأنزلاق الى الرؤساء الذين بيدهم تحقيق هذه المغانم . وغالبآ ماتكون هـذه المغانم غير مستحقة لطالبها ويترك امر منحها_او منعها لتقدير رؤساء غـير موضـوعيين فـى تقديـرهم ، حيث لو كان لهم حق فى هذه المغانم الوظيفـية وكانـت تقديـرات الرؤسـاء بشـأنـها عادلة تقوم على اسس موضـوعية، لحصـل علـيها اصـحاب الحق فيها دون حاجة الى التملق والانزلاق والنفاق.

و – السعى الى اخفاء التقصير :

قـد يدفـع التقصـير والاهمال فى العمل صاحبه الى النفاق ومداهنة الرئـيس لإخفاء تقصيره او تفادى المساءلة عنه ، وقد يكون الرئيس ضعيف النفس فيرضى عن مرؤسيه المنافقين ويتغافل عن تقصيرهم.

ثالثآ : آثار النفاق :

ممـا لا شك فيه ان للنفاق آثار سيئة على حسن سير الإدارة وذلك من نواح مختلفة يمكن ان نوجزها فيما يلى :–

١ – كثرة الأخطاء والخسائر :

الـنفاق يـؤدى الى وقوع الاخطاء وحدوث الخسائر بسبب التصرفات السـيئة التى صدرت من_الرؤساء بتأييد من المرؤسيين المنافقين الذين كان بوسـعهم محاولة منعها او تغييرها بمصارحة مصدريـها بعيوبـها واسداء النصح اليهم بشأنـها تفاديآ للأخطاء وتحقيقآ للمصلحة العامة .

وكـم من إدارة ضلت طريقها وحادت عن اهدافها بسبب بطانة السوء التى احاطت برئيسها .

٢ – ترك العمل الجاد :

يـــؤدى الـــنفاق الى ترك العمل الجاد واهمال واجبات الوظيفة اعتماداً علـــى التودد الى الرؤساء ومداهنتهم ومحاولة التقرب منهم بالتأييد المستمر وكلمـــات المـــدح والثناء ، والأكتفاء بالتقرب الى الرؤساء ، وذلك لا يحقق مصلحة المجتمع .

٣ – تفضيل الإعتبارات الشخصية :

قديؤدى النفاق الى تفضيل الإعتبارات الشخصية على المصلحة العامة التى تعمل الإدارة على تحقيقها ، فيحدث ان يضحى الرئيس بـــهذه المصلحة فى سبيل ما يلاقى من المنافقين من مدح وتأييد وخدمات خاصة . وكثيراً ما يتخذ منهم اصدقاء يتبادل معهم المصالح الشخصية وان تعارضت مع مصالح العمل .

٤ – سوء إسناد المناصب :

يؤدى النفاق فى كثير من الاحيان الى إسناد المناصب الى غير اهلها . فمـــن الرؤساء من يولى ثقته فيمن تعجبه اقوالهم وان ساءت اعمالهم وقلت كفـــاءتـــهم . ويطلقـــون علـــيهم اهل الثقة ويفضلونـــهم على اهل المعرفة والخـــبرة .ويحرص الناس بطبيعتهم على تولى المناصب والرئاسات وغالباً مايلجأون فى سبيل ذلك الى منافقة الحكام وإطرائهم بغير حق .

وقـــد ورد ذلك فى تحذير الرسول صلى الله عليه وسلم للناس من ذلك فقـــال :" انكـــم تحرصون على الإمارة وستكون ندامة يوم القيامة [١].وسوء اســـناد المناصـــب هـــذا يكون من القاعدة الى القمة اى من القاعدة الهرمية للإدارة الى قمة الهرم الوظيفى .

٥ – إختلال معيار التقييم :

ويظهـــر ذلـــك فى اعداد تقارير كفاءة العاملين والتى توضع كل عام وكذلـــك عند منح العلاوات التشجيعية ، حيث قد يثاب الموظف المنافق وان قل عمله على حساب زميله المجد ، حيث يحصل المنافق على أعلى تقارير للكفايـــة رغـــم تقصيره فى العمل ، فى حين يحصل من هم افضل منهم فى العمل الوظيفى على تقديرات اقل .

---

(١) رواه الترمذي .

وهــذه نتــيجة طبيعية لضعف الخلق الذى يتصف به بعض الرؤساء . وتلــك هـــى اهم الأمراض الوظيفية التى اصابت الإدارة المحلية بل واتسع نطاقها[1] .

اننا نأمل ان تتخلص الإدارة العامة من هذه العيوب وان لم تكن الإدارة واجهــزتــها قــادرة على اداء وظائفها بطريقة سهلة وميسرة وخاصة بعد اتســاع هــذه الوظائف وتعقدها لصار ضررها اكثر من نفعها ، ذلك علاوة علـــى الأمــراض الأخرى التى لا تخفى علينا واصبحت امراض مستعصية تحولت إلى مشكلات يصعب علاجها بل يجب العمل على بترها من المجتمع الإدارى والقضاء عليها وهى :

مشــكلة البيروقراطــية ، ومشــكلة الكفايــة الإدارية ، ومشكلة النفاق الإدارى ،ومشكلة سياسة الاجور والمكافآت والحوافز .

المطلب الثــالث

إنحراف القيادة الإدارية القــائمة على توجيه سير العــمل

من آثار إصابة الإدارة المحلية بالبيروقراطية سيئة السمعة انه قد يظهر بعــض الانحــرافات التى تصيب القيادات الإدارية القائمة على توجيه سير العمــل فـــى الاجهزة الإدارية المختلفة . ويتمثل ذلك فى التعقيدات المكتبية والإدارية داخل الاجهزة الحكومية وداخل إدارات وتقسيمات الإدارة المحلية ويطلــق بعــض الكتاب فى علم الإدارة على ذلك بإصطلاح الفساد الإدارى ويقول : سلوك بيروقراطى منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق " [2] .

ونتيجته ليست مقصورة فقط على خرق القوانين والنظم المعمول بـــها بل انه يؤدى الى فقد المواطن الثقة فى قيادته وفى النظام السياسى .

وإذا ما اشتد هذا الفساد الإدارى فإنه يؤدى الى تقويض النظام السياسى ذاتــه ، وهــنا يظهــر الفساد فى صورة مستترة غير مرئية فى شكل سلوك يحاول الموظف إخفاءه لرفضه من المجتمع ، ولكن مع مضى الوقت تصبح بعض اشكال هذا الفساد مقبولة من قطاعات متزايدة من المواطنين ، اى ان بعــض صـــور الفســاد تــتحول الـــى سلوك اجتماعى مقبول ، وهنا تكمن الخطورة. وقد ينتج عن ذلك بعض النتائج الغير مقبولة مطلقاً وهى :-

---

(١) رواه الترمذي.

(٢) دروس في الإدارة العامة للدكتور / حسين عثمان ص ١١٠ طبعة ١٩٩٤ دار الجامعة الجديدة للنشر.

١ – الحصول على مقابل نتيجة تقديم الخدمة العامة :

قـد ينتج عن ذلك السلوك المشار اليه ان يحصل الموظف على مقابل سواء مادى او عينى نتيجة تقديم الخدمة العامة وذلك دون وجه حق ، حيث تلـتزم الدولة بتقديم هذه الخدمات بالمجان او بثمن اقل من سعر التكلفة ، الا ان الموظف المنحرف يأتى ويحصل على مقابل لها ممن يحصل عليها بغض الـنظر عمـا فـى هذا التصرف من إساءة بالغة الى سياسة الدولة العامة ، وحيـث ان الهـدف مـن ذلك فى نظر من يمارسها هو تكوين ثروات غير شـرعية ، وهـذا يتضح بصورة جلية ومتكررة فى إدارات التراخيص فى احـياء الإدارة المحلـية ووحداتـهـا حيث دأب البعض من الموظفين ذوى النفوس المريضة الى تقاضى مبالغ خيالية فى سبيل إستخراج هذه التراخيص[١]. وقـد يظهر ذلك فى قطاعات اخرى فى الدولة مثل الحصول على مقابل مـادى نتـيجة تقديم الخدمة فى المستشفيات العامة وبعض المصالح الخدمية الاخرى ...الخ .

٢ – الحصول على مقابل نتيجة إنـهاء الإجراءات :

قد يجد المواطن نفسه مطالب فى تعامله مع المنظمة الإدارية بالالتزام بعـدة انظمة واجراءات وذلك عند طلب الحصول على ترخيص سواء كان ذلـك بطاقـة تحديد الشخصية او طلب للحصول على رخصة القيادة وكذلك مصـلحة التليفونات وغيرها من المصالح العامة . وهنا يجد المواطن نفسه مضطراً الى دفع مقابل مادى للحصول على هذه الخدمة ، وهنا قد يطلب منه الموظـف مقـابل مادى او عينى بدون وجه حق مقابل انـهاء الإجراءات اللازمة لتلبية حاجته والحصول على الخدمة المطلوبة ، وهنا يزعن المواطن مضـطراً الـى ذلك لان تعامله مع الإدارة فى هذه الحالة يكون من موضع المغلـوب على امره ، حيث انه لا مفر من دفع المطلوب للموظف فى سبيل الحصول على الخدمة او انـهاء الاجراءات دون تعقيد . اما المواطن الآخر الـذى لايدفـع المطلوب واختار ان يسلك الطرق الشرعية فهو اقل حظاً من الاول سـواء كـان عدم الدفع بسبب ضيق ذات اليد او عدم اقتناعه بـهذا المقـابل ، فإنـه توضع امامه العراقيل والسدود والمتاريس التى تحول دون حصوله على هذه الخدمة حتى ولو استخدم الطرق الشرعية جميعها . الأمر

---

(١) جريدة الأهرام العدد ٤٠٥٠١ بتاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٦، ونفس الجريدة العدد ٤١٠٣٢ بتاريخ ١٠/٤/ ١٩٩٩.

الذى يترك اثرآ سيئآ فى نفس هذا المواطن وينعكس ذلك على نظرته للإدارة فى مجملها بل وعلى نظام الدولة ذاته[1] .

<u>عمولات الكبار والصغار :</u>

وتظهــر هذه الظاهرة عندما تتعامل الإدارة فى سبيل انجاز العديد من المشروعات فى مجالات التنمية المختلفة ، فإن الإدارة تتعامل مع العديد من الهيـئات المحلـية والأجنبـية وذلــك فــى مراحل الدراسة والتصميم لهذه المشــروعات وهــو مــا يتطلــب انفاقــات مالية كبيرة ، وهنا تكون لكبار البيروقراطيــن فرصة الحصول على عمولات تمثل نسبة مئوية من اجمالى تلك العمليات .

ولا شــك ان فــى ذلــك قدوة سيئة لصغار الموظفين مما يخلق شكلاً مصــغرآ مــن " عمولات الصغار "فى اوسط وادنى السلم الإدارى – الأمر الذى يضر بالمصلحة العامة [2].

واذا كانــت هذه الظاهرة ليست فى مصر فقط بل هذه الظاهرة منتشرة فى دول العالم الثالث اكثر منها فى الدول المتقدمة . ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم : " تركت فيكم ما ان تمسكتم به لن تضلوا بعدى ابدآ – كتاب الله وسنتى " وها نحن اليوم نرى ان الكثير منا قد ابتعد عن كتاب الله ونسى سنة رسول الله علية الصلاة والسلام واصبحنا يتخبطنا الشيطان يمينآ ويسارآ ويالنا نأخذ من سلفنا الصالح وماساروا عليه حتى ان الله فتح عليهم ونصرهم على انفسهم وعلى اعدائهم بفضله . وتطالعنا كتب السيرة عن السلف الصالح ومانــتهجه خلــيفة المؤمنين عمر بن الخطاب رضى الله عنه وارضاه فى سياساته التى نأى بــها عن هذه الصغائر البشرية الى سمو فى التفكير وفى التطبيق ، وسمو فى الطريقة المثالية لمحاسبة نفسه وضميره .

ولــيس ادل على ذلك من موقف سلمان الفارسى من عمر بن الخطاب نفســه يــوم وقــف امير المؤمنين يخطب الناس فى المسجد وقد ارتدى حلة صــنعها من ثوبين من تلك الأثواب التى جاءته من اخماس الفيء ، فوزعها على الناس كل واحد منهم ثوب ، فوقف على المنبر يقول :–

" ايــهــا الناس الا تسمعون ، فقال سلمان رحمة الله عليه : لا نسمع . فقال عمر : ولما يا أبا عبدالله . فقال : انك قسمت علينا ثوبآ وعليك حلة من

---

(١) سجريدة الأهرام العدد ٤٢٥١٨ بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٥ صفحة رقم ٣ لسنة ١٢٧.

(٢) دروس في الإدارة العامة للدكتور / حسين عثمان حسين ص١١١ وما بعدها – مشار إليه–.

ثوبين . فقال : لا تتعجل يا أبا عبد الله ، ثم نادى : عبد الله .. فلم يجبه احد .. فقـال : ياأبا عبد الله بن عمر . فقال لبيك ياأمير المؤمنين . فقال الثوب الذى اتزرت فيه هو ثوبك ؟ قال اللهم نعم . فقال سلمان الآن فقل نسمع .

ان اول ما يتبادر الى ذهننا هنا هو سؤال . هل من حق سلمان الفارسى ان يحاسـب عمـر بن الخطاب وهو امير المؤمنين ؟ وهل كان على عمر رضى الله عنه ان يدافع وان يوضح ؟

وهـل هـذه الاساليب يمكن ان تجد لها سبيلاً فى النظريات السياسية والاجتماعـية الحديـثة فـى عصرنا هذا ؟ ان مادار بين عمر بن الخطاب وسلمان الفارسى فى مسجد المدينة ليعد سابقة لم يمكن ان

يـدور الآن فـى احدث النظم الديمقراطية لانه اشبه بنظام الاستجواب الـذى يقدمه نواب الشعب فى المجالس النيابية والشعبية الى وزير او رئيس الـوزراء . والحق ان سياسة عمر بن الخطاب رضى الله عنه العفيفة تجاه مال الدولة جعلت المسلمين يجارونه فى هذه السياسة .

فقد وصل فىء فارس يوماً الى المدينة وكان شيئاً كبيراً حتى انه دهش من كثرته ونفاسته واحضار المسلمين له كاملاً . فالتفت الى من حوله وقال : ان قومـاً ادوا هذا الامناء . فأجابه على بن ابى طالب رضى الله عنه " انك عففت فعفت رعيتك ولو رتعت لرتعت " .

وكان عمر بن الخطاب مشهوراً عنه الشدة مع الرحمة . فلم تكن شدته الا وسيلة لرحمة المسلمين والحدب عليهم ورعاية امورهم ومصالحهم حتى دعـاه ذلـك دقة اختيار الولاة الذين يتسمون بتلك السمات ويمتازون بـهذه السمة النادرة التى تمتاز بـها سياسته .

فقـد اسـتعمل رجلاً من بنى اسد على عمل ، فدخل يسلم عليه قبل ان يتوجه الى مقر عمله ، فجاء عمر ببعض ولده فقبله . فقال الرجال الاسدى : اتقـبل ولدك هذا ياأمير المؤمنين ، فوالله ماقبلت ولداً لى قط . قال عمر : فأنت والله بأولاد الناس اقل رحمة . لا تعمل لى عملاً ابداً .فرد عهده .

ولعـل من مقتضى الأمانة التى يجب ان يتصف بـها من يتولى امور الناس ذلك ان عمر رضى الله عنه قد استخلف ذات يوم عمير بن سعد والياً علـى حمص . فحاول عمير ان يخلص من هذه الأمارة . ولكن عمر الزمه بـهـا . فأسـتخار الله ومضى الى عمله . ومضى عام ولم تبلغ عمر عنه اخـبار ولـم يصل منه خراج ، فأرسل عمر يستدعيه . وذات يوم شهدت

شـــوارع المدينة رجلاً اشعث اغبر تغشاه وعثاء السفر يكاد يقتلع خطاه من الأرض إقـــتلاعاً ، وعلى كتفه اليمنى جراب وقصعة ، وعلى كتفه اليسرى قربة ماء ويتوكأ على عصاه ودلف الى مجلس عمر رضى الله عنه .

وقـــال الســـلام علـــيكم ياأمير المؤمنين . فتعرف عليه عمر بعد جهد وقال: عمير ..؟

قال : نعم . قال : ماشأنك ياعمير ..؟

قال : شأنى ماترى .. الست ترانى صحيح البدن ... طاهر الدم.. معى الدنيا اجرها بقرنيها.

قـــال : عمـــر رضى الله عنه ومامعك ؟ . قال عمير : معى جرابى احمـــل فيه زادى ، وقصعتى آكل منها وادواتى احمل فيها وضوئى وذادى ، وعصاى اتوكأ عليها واجاهد بـــها عدواً ان عرض .

قال : عمر اجئت ماشياً ..؟ قال : عمير : نعم .

قـــال عمر : او لم تجد من يعطيك دابة تركبها ؟ . قال عمير: انـــهم لم يفعلوا ، وانى لم اسألهم .

قـــال عمر : فماذا عملت فيما عهدنا اليك به ؟ . قال عمير :اتيت البلد الذى بعثتنى اليه فجمعت صلحاء اهله ووليتهم جباية فيئهم واموالهم حتى اذا جمعوها وضعتها فى موضعها . ولو بقى شىء لآتيتك به . قال عمر : فما جئتنا بشىء ؟ قال عمير : لا .

فصاح عمر منبهراً : جددوا لعمير عهداً .

اجاب عمير : تلك ايام خلت . لا عملت لك ولا لأحد من بعدك .

وعمير هذا هو الذى قال وهو على منبر حمص : لايزال الإسلام منيعاً ماأشتد السلطان . وليست شدة السلطان قتلاً بالسيف او ضرباً بالسوط . ولكن قضاء بالحق . واخذاً بالعدل .

ذلك صورة ماكانت عليه الدولة الإسلامية التى ترامت اطرافها بفضل مـــنهج الله الذى اتبعوه حاكماً كان ام محكوم ، فكانت لهم العزة فى الأرض وفى السماء .

فأين نحن الآن من ذلك ؟ شتان بين الأمس واليوم !!!

المبحث الثانى

عدم إستخدام اساليب الإدارة الحديثة فى أعمال الإدارة

تقوم بعض إدارات الدولة بإستخدام اساليب ارتجالية فى تحقيق اهدافها، بعضها قائم على الصدفة والبعض الآخر قائم على التخمين . وفى سبيل ذلك تتحمل الإدارة كثير من الخسائر سواء اكانت مادية او فى صورة وقت مهدر يمكــن ان يســتغل فى استخدامات اخرى ، وتعوق بذلك مصالح المواطنين المتعاملين معها . وهذا فى حد ذاته يفتح مجالات للتلاعب بمصالح المواطنين ويفتح مجال للتربح لبعض الموظفين من وراء ذلك ، حيث انه لا توجد خطط او بــرامج محــددة يمكــن الأسترشاد بــها والتحقق من اتباعها ، حيث ان الإدراة فــى عملهــا يجــب ان تستند الى مبادىء واصول تستعين بــها فى تحقــيق اهدافهــا ، وذلك بأقل التكاليف الممكنة وفى حدود الموارد المتاحة واقصــر وقــت ممكن ايضاً ، لأن اعمالها تتعلق بمصالح المواطنين معتمدة على ذلك فى وظيفتها الأساسية وهى :-

١ – التخطيط : وهو الوظيفة الأولى للإدارة .

٢ – إعداد السياسات التى تضمن تنفيذ الخطة .

٣ – إعــداد الهيكل التنظيمى الذى يحدد لكل فرد فى الإدارة دوره فى تنفيذ الخطة .

٤ – الرقابة .

ومن هنا سوف نلقى نظرة سريعة فى مطلبين :

المطلب الأول : نشأت الفكر الإدارى الحديث .

المطلـــب الـــثانى :ضرورة الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة فى علوم الإدارة العامة .

المطلب الأول

نشــأت الــفــكر الإدارى الحديــث

نشأ الفكر الإدارى الحديث مع بداية هذا القرن وأستند هذا الفكر الى ان الإدارة العلمية تستند الى مبادىء واصول تيسر الإدارة وترفع من كفاءتــها، اذ يــهــتدى بــهــا رجــال الإدارة فى حل المشكلات بدلآ من الخوض فى بحــوث مبدئية شاقة او اتباع اسلوب التجربة والخطأ بما يعتريه من مخاطر كبيرة فى محاولة الوصول الى قرارات إدارية .ثم ان العجز فى فهم اصول

الإدارة يجعــل مــن الصعب تحليل وظائفها ووضع البرامج الفعالة لتدريب المديرين . ولما كانت الإدارة تنسق بين جهود الأفراد من اجل تحقيق اهداف مرجوة هى فى منتهاها مقاصد اجتماعية . ان تنمية المبادىء فى الإدارة من شــأنـــها الــرقى بالكفاءة فى استخدام الموارد البشرية للمجتمع ، وليس ادل على ذلك من ان المجتمعات التى تتمتع بمستويات عالية من المعيشة هى فى نفــس الوقــت مجتمعا ت تتمتع بمستوى عال من المهارة والكفاءة فى إدارة اعمالهـــا . لقد ظهر فى اوائل هذا القرن افكار " فريدرك تايلور "فى الإدرة العلمية وأفكار " هنرى فايل " فى الإدارة الصناعية والعمومية .

١- "فريدرك تايلور : Fredrick. W. Taylor" – ١٨٥٦ – ١٩١٥[١]:

يـــري كثـــير من رجال الفكر الإداري أن فريدرك تايلور هو مؤسس الإدارة العلمـــية الحديـــثة. رغم أن المبادئ التي وضعها في الإدارة يرجع جذورها إلي ما كتبه في مجال الإدارة ببعض السابقين وقد تدرج – تايلور – في مجال العمل بين صبي ميكانيكي وعامل وكاتب ورئيس عمال وخبير.

ومديـــر حـــتى اصبح كبيراً للمهندسين في شركة صلب امريكية عام ١٨٨٤ وظهـــرت افكـــاره فى كتابه الشهير " مبادىء الإدارة العلمية "والذى نشـــر عـــام ١٩١١ . ويلاحظ ان المبادىء التى اوردها رغم قصده عمومية تطبـــيقها ، فـــإن اهـــتمامه لم يكن بالإدارة فى عمومها وانما بالإدارة على مســـتوى المصـــنع ، وخاصة فيما يتعلق بكفاءة العمال والمديرين المشتغلين بالانـــتاج المادى[٢] . واكثر تخصصاً فيما يتعلق بكفاءة العمال والآلات عن طريق دراسة الزمن والحركة التى اعتبرها حجر الزاوية فى الإدارة العلمية لشـــأنــــها فى تحقيق الكفاية الأنتاجية عن طريق الأستفادة المثلى من القوى البشـــرية والموارد المادية . ولعل اهم ما اسهم به " تايلور " فى بناء نظرية الإدارة هو اصراره على اهمية تطبيق الأسلوب العلمى فى الإدارة ، مما يفيد مضمون مستهل كتابه الذى يبين فيه انه استدف من كتابته:

- ان يبرز من خلال سلسلة من الأمثلة البسيطة ماتقاسيه البلاد من خسائر كبيرة نتيجة لعدم الكفاءة فى كل اوجه النشاط اليومى تقريباً .

---

(1) F.W. Taylor. The Principles of Scientific Mangement (New York) Haper & Brothers 1911.

(٢) أصول التنظيم والالإدارة للدكاترة/ مصطفي زهير , عادل حسن, عاطف عبيد ص ٤٤ دار النهضة العربية للطباعة والنشر بيروت.

- ان يقنع القارىء بأن علاج العجز فى الكفاءة يكمن فى الإدارة المنظمة وليس فى البحث عن رجل غير عادى او فوق المستوى العادى.

- اثبات ان الإدارة المثلى هى علم حقيقى ، يعتمد على اساس من القوانين والقواعد والمبادىء واضحة التعريف ، وان المبادىء الأساسية للإدارة العلمية قابلة للتطبيق فى جميع اوجه النشاط البشرى امتداداً من ابسط الأعمال الفردية الى اعمال الشركات الكبيرة التى تستوجب اقصى درجات التعاون واشمله .

ومما رآه " تايلور " ايضاً كوظائف للمديرين ، اربعة امور تشمل على:-

١ – استبدال الطرق المرتجلة بالتحديد العلمى لكل عنصر من مكونات الوظيفة .

٢ – اختيار العاملين وتدريبهم على اساس علمى .

٣ – العمل على تعاون الإدارة والعمال لإنجاز العمل وفقاً للأسلوب العلمى .

٤ – تحقيق قدر من العدالة فى تقسيم المسئولية بين المديرين والعمال بحيث يتولى المديرون مهمة تخطيط العمل وتنظيمه ، ويتحمل العمال مسئولية التنفيذ مع تقرير الحوافز المناسبة لحثهم على اتقان العمل . ويلاحظ ان نشاط " تايلور " فى مجال الكفاية الأنتاجية قد بدأ قبل سنوات من نشر كتابه فى " مبادىء الإدارة العلمية " ورغم المعارضة التى واجهتها افكاره فى هذا المجال ، سواء من جهة نقابات العمال او من جهة اصحاب الأعمال ، فإنه لم تمر سنوات قليلة حتى اعترف الجميع بفضل " تايلور " فى مجال الإدارة ، وبلغ الحماس مداه فى تطبيق افكاره . غير ان بسبب تركيز " تايلور " على تحقيق الكفاية بمستوى المصنع وعلى الوفورات الناتجة عن دراسات الزمن والحركة فقد جذب الانتباه كله نحو المصنع لدرجة ان دراسة الإدارة ظلت لفترة من الوقت تتخذ طابع الدراسة فى مجال المصنع دون التنبيه الى المدى الاوسع لتطبيق التعاليم التى توصل اليها – فريدرك تايلور – فى مجال الإدرة العامة .

٢ - "هنرى فايول : Henri Fayol " ١٨٤١ - ١٩٢٥ :

يعتـــبر " هـــنرى فـــايول " بحق الرائد الأول فى بناء النظرية الحديثة لـــلإدارة ، اذ تدل على ذلك دلالة قاطعة كتاباته التى ظهرت بالفرنسية عام ١٩١٦ تحت عنوان " الإدارة الصناعية العمومية "

"Adimnistration Industrielle Et Generale" ثـــم نشـــرت بالانجلـــيزية فـــى بريطانـــيا عام ١٩٢٧ ولم تظهر منشورة على اتساع فى الولايات المتحدة الا فى عام ١٩٤٩ .

H . Fayol . General and Industrial Administration "

" ولقد عمل " فايول " مهندساً فى شركة مناجم الفحم الفرنسية عام ١٨٧٠ ، وتدرج فى المناصب الإدارية بـــها حتى بلغ منصب المدير العام للشركة عام ١٨٨٨ . ولمـــا كانت الشركة التى يعمل بـــها تواجه صعاباً واضطراباً فى شـــئونـــها ، عكف " فايول " على اجراء البحوث والدراسات الإدارية الكفيلة بإصلاحها ، وكانت فى ذات الوقت اساساً لكتاباته فى مجال الإدارة .

ان اهـــم ما تميزت به افكاره هو واقعيتها ووضوحها فى بيان وتحليل وظيفة المدير ، وكذلك اسيعابـــها للعمومية التطبيقية لمبادىء الإدارة . ولقد رأى " فايول " ان جميع الأنشطة بالمنشآت الصناعية اياً كان حجمها يمكن ان يندرج تحت ست مجموعات تشتمل على :-

١ - النشاط الفنى " الانتاج ".

٢ - النشاط التجارى - الشراء - البيع - المبادلة .

٣ - النشاط التمويلى " توفير رأس المال واستخدامه بأقصى الكفاءة ".

٤ - نشاط الأمن " حماية الأملاك والافراد " .

٥ - النشاط المحاسبى " بما فى ذلك الأحصاء " .

٦ - النشـــاط الإدارى " التخطـــيط ، التنظـــيم ، القيادة ، والتنسيق ، والرقابة " .

وقد لا حظ " فايول " ان الأنشطة الخمسة السابقة الأولى معروفة جيداً مـــن قـــبل ، علـــى العكـــس من النشاط الأخير وهو النشاط الإدارى . ولقد خصـــص معظـــم كتابه لتحليل هذا النشاط ومعالجته تحت ثلاثة موضوعات تشـــمل المقومـــات الإداريـــة والتدريب الإدارى والمبادىء العامة للإدارة ،

وعناصر الإدارة وهو فى ذلك يفرق بين المبادىء والعناصر على اساس ان الأولى تتضمن القواعد والموجهات ، بينما الثانية تتضمن الوظائف [١].

أ – المقومات الإدارية والتدريب الإدارى :

يــرى " فايول " ان المقومات الإدارية التى ينبغى توافرها فى المديرين تشــمل مقومات بدنية مثل الصحة والقوة النشطة والمظهر ، ومقومات عقلية مــثلها القــدرة على الفهم والتعليم والحكم السديد والنشاط الذهنى والتكيف ، ومقومـــات اخلاقــية تتمــثل فى الطاقة والحزم والرغبة فى تقبل المسئولية والمبادرة والولاء والكياسة والكرامة ، ومقومات ثقافية تتضمن الألمام العام بــالأمور غــير المــتعلقة مباشرة بالوظيفة ، ومقومات فنية تتصل مباشرة بالوظيفة ثم الخبرة من مزاولة العمل .

واشـــار " فايول " الى انه بينما تعتبر القدرة الفنية اهم القدرات الواجب توافرها فى العمل ، فإن الأهمية النسبية للقدرة الإدارية تتصاعد كلما ارتقى الفرد فى السلم الإدارى ، وتصبح اعظم القدرات اهمية بالنسبة للمديرين على مستوى الإدارة العليا [٢].

ب – المبادىء العامة للإدارة :

جاء " فايول " باربعة عشر مبدأ فى الإدارة استخلصها من واقع خبرته ، واوضــح ان هــذه المبادىء لاتمثل تغطية شاملة للمبادىء الإدارية وانما تشــمل تلــك المبادىء التى سنحت له الفرصة لتطبيقها فى ممارسته للعمل الإدارى ، كمــا اشار الى ان مبادىء الإدارة تتصف بالمرونة وقابلة للتطبيق بصــرف النظر عن الظروف المتغيرة او الخاصة .وتتلخص المبادىء التى اوردها " فايول " فيما يلى :–

١ – تقسيم العمل .

٢ – السلطة والمسئولية .

٣ – النظام .

٤ – وحدة الجهة الآمرة .

٥ – وحدة التوجيه .

---

(١) موروبرجر – البيروقراطية في مصر الحديثة – ترجمة الدكتور/ محمد توفيق رمزي.

(٢) براترانداسل – السلطة والفرد – ترجمة الدكتورة / لطيفة عاشور – الهيئة المصرية العامة للكتاب – طبعة ١٩٩٤.

٦ – تبعية الصالح الخاص للصالح العام .

٧ – المكافأة .

٨ – المركزية .

٩ – التسلسل الدرجى .

١٠ – الترتيب .

١١ – الإنصاف .

١٢ – استقرار العمالة :

١٣ المبادرة .

١٤ – روح العمالة .

وسوف نلقى الضوء على كل عنصر من هذه العناصر فيما يلى :-

١ – تقسيم العمل :

ويعبر ذلك عن مبدأ التخصص الذى اعتبره الاقتصاديون ضرورة لتحقيق الكفاية فى العمل واستخدام القوى العاملة ، ويطبق " فايل Fayol " هذا المبدأ على كافة الأعمال ، الإدارية منها والفنية .

٢ – السلطة والمسئولية :

ادرك " فايل Fayol " الارتباط القائم بين السلطة والمسئولية اذ يرى ان المسئولية موازية للسلطة وناشئة عنها ، كما يرى ان السلطة تقوم على مزيج من السلطة الرسمية النابعة من المركز الذى يشغله المدير والسلطة الشخصية المستمرة من ذكاء المدير وخبرته وخدماته السابقة وخلافه .

٣ – النظام :

ويعنى احترام ما اتفق عليه بشأن تحقيق الطاعة وانجاز العمل وبذل الطاقة واحترام الآخرين ، ويرى "فايل Fayol " ان تحقيق النظام يستلزم مشرفين اكفاء فى جميع المستويات .

٤ – وحدة الجهة الآمرة :

بمعنى ان يتلقى العامل الأوامر من رئيس واحد .

٥ – وحدة التوجيه :

ويقصد بهذا المبدأ تخصيص رئيس واحد وخطة واحدة لكل مجموعة مترابطة من الأنشطة تسعى الى تحقيق هدف واحد .

٦ – تبعية الصالح الخاص للصالح العام :

حيــث انـــه اذا ترائى للإدارة وجود تنافر فلا بد للإدارة من ان توفق بينهما .

٧ – المكافأة :

ويقضـــى المـــبدأ بضرورة توافر العدالة فى المكافأة وطرق دفعها بما يحقــق اقصى درجات الرضاء للعاملين من جهة ولاصحاب العمل من جهة اخرى .

٨ – المركزية :

يقـــرر " فـــايل Fayol " ان تركـــيز السلطة او تجزئتها امر يخضع للظروف الخاصة بكل وضع ، بما يحقق افضل النتائج .

٩ – التسلسل الدرجى :

ويطلـــق علـــيه " فـــايل Fayol "خط السلطة ، وينظر اليه على شكل سلسلة من الرؤساء تمتد من اعلى المناصب الى ادناها ، وهو اذ ينصح بعدم الاخلال بمقتضيات هذا الخط ، ويجيز بعض التجاوزات اذا كان التقيد الدقيق به فى بعض الحالات يؤدى الى الاضرار بمصالح العمل .

١٠ – الترتيب :

وهو ضرورى للأفراد كما هو ضرورى بالنسبة للأشياء ، فكما ينبغى تخصيص مكان لكل شيء ووضع الشيء فى مكانه فإنه من الضرورى ايضاً تحديد مكان لكل فرد ووضع الفرد فى المكان المناسب .

١١ – الإنصاف :

اذ عـــن طـــريق معاملة المديرين لمرؤوسيهم بالعطف والعدالة يمكن تحقيق وفاء العاملين واخلاصهم الكامل للعمل .

١٢ – استقرار العمالة :

يـــرى " فايل Fayol " ان كثرة استبدال العاملين هو من اسباب سوء الإدارة ومـــن نـــتائجها ايضاً ، كما يشير الى مخاطر هذه الظاهرة وتكاليفها الباهظة .

١٣ – المبادرة :

يعـنى بالمــبادرة كل اخراج فكرى لخطة وتنفيذها ، وحيث انــها من ينابيع الرضاء عند ممارس الرجل الذكى لها مع ملاحظة ان " فايل Fayol "يناشد المديرين ان يشجعوا على اتاحة فرص المبادرة من جانب المرؤوسين.

١٤ – روح الجماعة :

وهــو المــبدأ الذى ينادى بأن فى الاتحاد قوة ، كما يعتبر امتداد لمبدأ وحدة الجهة الآمرة اذ يؤكد الحاجة الى ان يعمل الجميع كفريق واحد ، والى اهمية الاتصال فى تحقيق غاية العمل الجماعى .

عناصر الإدارة عند " فايل Fayol " :

يرى " فايل Fayol " ان عناصر الإدارة هى وظائفها وقد جعل جزءاً كبــيراً مــن مؤلفه لشرح هذه العناصر ، ولا زالت ملاحظاته فى هذا الشأن مــتفقة مع اساسيات الفكر الإدارى الحديث والمعاصر . ويحددها لتشمل كل من :-

أ – التخطيط :

يدرك " فايل Fayol " اهمية التنبوء كأساس للتخطيط ، وبحيث يشمل دراســة بعض الظواهر الاقتصادية وتحليل اسبابــها بــهدف معرفة حقيقة التيارات الاقتصادية من تجارية وصناعية ومالية مما يكون ذا علاقة مباشرة بنشــاط المشــروع ، وعــن طريق التنبؤ يمكن تحديد حجم الأعمال او رقم المبــيعات المنتظر تحقيقه وبالتالى حاجة المشروع من اموال وافراد ومواد واحتــياجات اخــرى ، ويرى " فايل Fayol " ان التخطيط السليم يتصف بالتكامل والمرونة والأستمرار والدقة .

ب – التنظيم :

ويــرى " فــايل Fayol " ان التنظــيم هو عبارة عن امداد المشروع باحتياجاته الضرورية لتحقيق الأهداف من موارد وآلات واموال وعاملين ، وتكون المهمة التنظيمية للمديرين التنسيق بين هذه العناصر بما يتفق واهداف المشروع والامكانات المتاحة له ، وكذلك العناية بدقة اختيار العاملين.

ج – القيادة :

القيادة هى تنفيذ التنظيم وتطبيقه على احسن وجه ، وهنا يعرض " فايل Fayol " اهــم الصــفات القــيادية التى ينبغى توافرها فى المدير وتتضمن

معرفـــته الكاملـــة بمرؤسيه بما يمكنه من استبعاد غير الأكفاء منهم وتكليف الفــرد بالعمل الذى يقدر على ادائه ، وان يكون لهم قدوة حسنة ، وان يتابع ســير العمــل ويــراجعه بصـــفة دورية ، ويعنى ذلك عقد الاجتماعات مع مســاعديه ومرؤوســيه للتشــاور وطرح المشكلات ومناقشتها لإقتراح سبل العلاج .

ولــيس ذلــك فقــط بــل عليه ايضاً فى رأينا التطرق الى المشكلات الشخصية لمرؤوسيه بصفة غير مباشرة والوقوف على حلها ما امكن .

د – التنسيق :

ويــرى " فــايل Fayol " ان مهمـــة التنسيق هو تحقيق الانسجام بين الاوجه المختلفة للنشاط بما يساعد على تحقيق الاهداف [(١)].

هـــ – الرقابة :

ويــرى " فايل Fayol " ان مهمة الرقابة هى التحقق من صحة التنفيذ وفــق الخطـــة الموضوعة وحسب التعليمات التنفيذية المقررة ، كما تقضى مكافأة المجد ومعاقبة المقصر .

ولــو نظرنا الى الفكر الذى اتى به " فايل " فى مجال علم الإدارة نجد انه لا يخرج عن ماهو مطبق الآن فى مجال علم الإدارة الحديث المعاصر .

وقـــد جاء كثير من بعد " فايل Fayol " من الباحثين ولكنهم اضافوا فى بعض النواحى مع الابقاء على اساسيات علم الإدارة عند " فايل " ، منهم الباحث البريطانى " اوليفر شيلدون " الذى وضع كتابه " فلسفة الإدارة " عام ١٩٢٣ " O .Sheldon , The Philosophy of Management "

وقـــد نظر " شيلدون " الى الإدارة بمعناها العريض وميز بين وظائف الإدارة العليا والإدارة الوسطى والإدارة المباشرة .

وكذلــك ظهــر كـــتاب " شستر بارنارد " عام ١٩٣٨ بعنوان وظائف المدير.

وايضاً من رواد الفكر فى مجال الإدارة " مارى فوليت " والتى ركزت فى بحثها على الإدارة كنشاط

انســـانى . وكذلـــك " ليـــندل إيرويك " الذى ظهر مؤلفه فى " عناصر الإدارة " عـــام ١٩٤٣ ، " والفين براون " الذى ظهر مؤلفه بعنوان " تنظيم

(١) أصول التنظيم والإدارة للدكاترة / مصطفي زهير , عادل حسن, عاطف عبيد طبعة ١٩٧٤ بيروت.

الصناعة " فى عام ١٩٤٧. وقد اهتم هؤلاء الرواد الاوائل بالعنصر الانسانى فى الإدارة وقد ازداد الأهتمام بـــهذا العنصر على اثر التجارب التى اجراها " مـــايو ورنثلـــز برجـــر " فى مصانع " هاوثورن " التابعة لشركة " وسترن الكـــتريك الأمريكية " فى الفترة من ١٩٢٧ – ١٩٣٢ . واستخلص منها ان العلاقـــات الانسانية اكثر اهمية لتحقيق الكفاية الانتاجية من العوامل المادية مثل اوقات الراحة والإضاءة والأجور[1] .

ولكن فى رأينا ان الجميع قد اغفل بعض العناصر التى لاتقل اهمية عن العناصر السابقة .

<u>راينا فى هذا الموضوع :</u>

اذا كان " فايل Fayol " قد اهتم بالنواحى المادية ونظر الى المبادىء العامة للإدارة نظرة عامة مجردة جامدة خص بـــها الظاهر العام ، إلا انه قد اغفـــل بعض النواحى الانسانية وهى عنصر مهم ومؤثر فى حياة الفرد وهو مـــا تنـــبه له " مايو وزونلز برجر " حيث استخلص من تجاربه ان النواحى الانسانية اكثر اهمية لتحقيق الكفاية والانتاجية من العوامل المادية مثل اوقات الراحة والإضاءة والأجور .

ونحـــن نضيف هنا الى ماذهب اليه هؤلاء عناصر ثلاثة اخرى لا تقل اهمية عن العنصر المادى والعنصر الانسانى وهى :-

١ – النواحى الإجتماعية .

٢ – النواحى الاقتصادية .

٣ – النواحى السياسية .

ومدى اثر هذه النواحى على الفرد فى المشأة التى يعمل بـــها .

وســـوف نلقى نظرة سريعة على كل عنصر من هذه العناصر بإيجاز شـــديد ونـــترك الاســـهاب فى عرضها لما هو ملموس فى الواقع وما نراه منشـــوراً علـــى صـــفحات الجـــرائد اليومـــية وبعض الابحاث الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتخصصة .

---

(١) أصول التنظيم والإدارة للدكاترة/ مصطفي زهير, عادل حسن , عاطف عبيد ص٥٩ ١٩٧٤ بيروت مشار له.

١ – النواحى الاجتماعية واثرها على الفرد فى المنشأة التى يعمل بـــها :

لا يقل العنصر الاجتماعى اهمية عن باقى العناصر الاخرى وذلك فى تأثيره على الفرد وكذلك هذا الأثر على الانتاج فى المنشأة التىيعمل فيها هذا الفرد ، فلو فرضنا ان فرداً يعيش فى اسرة مفككة تغزوها الصراعات مابين الحيـــن الآخـــر ، او ان فرداً اصبح عائلاً لأسرته بعد غياب عائلها الأصلى الـــذى كـــان يتحمل عنه تلك المسئولية ، فإنه قطعاً لا يتساوى مع فرد آخر يختلف معه فى هذه الظروف . كذلك فرد وصل الى سن تؤهله فى ان يكون اســرة ويتزوج ولكن هناك اسباب تحول دون تحقيق هذه الرغبة ، فإن ذلك الفـــرد لا يتساوى مع آخر مثله ، استطاع ان يكون اسرة ويستقر فى حياته الأسرية . ان ذلك بطبيعة الحال له انعكاساته على العمل ، حتى ان هناك من القـــادة الإداريـــن الذيـــن وصلوا الى القيادة الإدارية فى منشآت حيوية ولم يحـــالفهم الحـــظ فى الاستقرار الاسرى ، نجد ان اسلوبـــهم فى التعامل مع مرؤوسيهم به بعض من الشوائب ولا سيما النساء منهن .

وكثيراً ما كانوا محل سخرية وهجوم من الآخرين ، وهذا بدوره يؤثر تأثيراً مباشراً على الكفاية الانتاجية بصورة سلبية ولا شك فى ذلك .

٢ – النواحى الإقتصادية واثرها على الفرد فى المنشأة التى يعمل بـــها :

لـــو نظرنا الى العنصر الاقتصادى لوجدناه عنصراً خطيراً فى التأثير علـــى الإدارة بصـــفة عامة وفى تحقيق الكفاية الانتاجية بصفة خاصة ، فلو نظرنا الى الإدارة فى الدول الغنية والإدارة فى الدول النامية او الدول الفقيرة ، لوجدنا ان هناك فرقاً شاسعاً .فالعنصر الاقتصادى من وجهة نظرنا يشتمل علـــى عناصـــر متداخله بعضها مع بعض ، فيدخل فيه مدى مايحصل عليه الفـــرد مـــن عمله وهو الدخل او الراتب او المكافأة والحوافز ، كذلك مدى ملائمـــة هـــذا الدخل او المرتب او المكافأة مع مصاريف ومتطلبات الحياة ، وهـــو كذلـــك مايســـتطيع الفرد ان يدخره بعد الوفاء بجميع متطلبات الحياة الخاصـــة ، وهو كذلك المستوى اللائق الذى يستطيع الفرد ان يعيش فيه وفقاً لموقعـــه الاجتماعى فى المجتمع ، وكذلك نواحى اخرى كثيرة تدخل وتندرج تحت مسمى النواحى الاقتصادية . كل ذلك له اثره الفعال على نواحى الحياة والانتاج ، فمثلاً تكثر الرشوة والسرقة والإختلاس فى الدول النامية والفقيرة عنها فى الدول الغنية ويرجع السبب فى ذلك لمواجهة متطلبات الحياة وعمل موازنة بين الفرد ونفسه وبين ماهو مفروض وماهو مطلوب .

٣ – النواحى السياسية واثرها على الفرد فى المنشأة التى يعمل بـــها:

العنصـــر السياســـى لا يقل شأناً عن سابقيه من العناصر حيث انه لا يخفى على احد ان القوانين والتشريعات التى تطبقها الاجهزة الحكومية بصفة خاصـــة والإدارة العامة بصفة عامة ، ماهى إلا نتاج لفكر سياسى معين فى الدولة سواء أكان هذا الفكر اشتراكياً او رأسمالياً او خليط بين الفكرين معاً ، ومـــن ثم فإن السياسة العامة فى الإدارة تسير وفق تفسير هذه القوانين وفى تشكيلها ، وان رجال الإدارة العامة يتعاملون مع جماعات الضغط التى ترتبط مصالحها بـــهذه القوانين ، ومن ثم فإن فصل الإدارة العامة عن السياسة يبعد شـــبح الفســـاد عـــن الجهـــاز الإدارى ويجعل منه جهازاً نزيـــهاً بعيداً عن الـــتطلعات السياسية ، وهذه التطلعات ان انخرط فيها رجال الجهاز الإدارى للدولـــة فإنـــها ستفتح الباب على مصراعيه لكى يتسرب الفساد الى الاجهزة التنفيذية ، فتتحول الامكانيات والموارد والبرامج الحكومية الى خدمة مصالح رجال الإدرة التنفيذية ومن يتحالف معهم من القوى السياسية فى المجتمع .

ومن هنا نرى ان اغفال النواحى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، وكذلـــك اغفال اثرها فى ميدان الإدارة العامة تجعلها لا تفى بأغراضها ولا تؤتى ثمارها المرجوة ، حيث ان الإدارة العامة لا تطبق فى ميدان على وجه الـــتجريد ولكـــن فـــى اطـــار اجتماعى محدد وفق نظام سياسى واقتصادى واجتماعى معين .

المطلب الثانى

ضرورة الأخـــذ بالأســـاليب العـــلميـــــة الحديثـــة فى علـــوم الإدارة العـــامـــة

اهتمـــت معظم دول العام بدراسة الإدارة العامة مهما كانت اتجاهاتـــها السياسية او الاقتصادية ، وعلى سبيل المثال ما ابدته السلطات المختصة فى كل من فرنسا ومصر من اهتمام بالعلوم الإدارية .

اولاً : فى فرنسا :

اهتمت فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية اهتماماً كبيراً بإصلاح الجهاز الإدارى ونظام المرافق العامة بـــها ، وصدر بموجب ذلك الأمر الصادر فى أكـــتوبر ســـنة ١٩٤٥ الذى انشأ المدرسة الوطنية للإدارة وذلك بعد الحرب

الثانية ، وكان هدف هذه المدرسة هو تخريج موظفى مجلس الدولة ومحكمة المحاسبة والسلك السياسى والتفتيش المالى وموظفى الكادر الإدارى [1].

وكـــان مـــن شروط القبول فى هذه المدرسة ان يجتاز الطالب امتحان مســـابقة عامة ، كما يجب ان تتوافر فيه شروط خاصة بمؤهلاته وسنه ومدة خدمته[2] .

وتـــهدف برامج التعليم فى هذه المدرسة الى تثقيف الطالب ببرامج ذات طابع علمى ونظرى غرضها تزويد الطالب بالثقافة الإدارية اللازمة ، ومدة الدراســـة فى هذه المدرسة هى ثلاث سنوات ، وتنقسم الدراسة بالمدرسة الى اربعة اقسام هى :-

قســـم الإدارة العامة ، وقسم الإدارة الاقتصادية والمالية ، وقسم الادارة الاجتماعية ، وقسم الشئون الخارجية .

ومـــن هـــنا يظهـــر الدور الذى تقوم به المدرسة فى تخريج الكادرات الإداريـــة المختلفة فى مجال الإدارة العامة ، اذ ان برامج هذه المدرسة كفيلة لإعداد الطالب لتولى الوظائف العامة على اختلاف انواعها.

ثانياً : فى مصر :

ظهر الاهتمام بعلم الإدارة فى مصر فى مطلع ثورة ١٩٥٢ واخذ ذلك فـــى شـــكل انشاء معاهد متخصصة فى مجال العلوم الإدارية ، وتدرس هذه العلوم فى الجامعات المصرية كمادة لها خصوصيها عن المواد الاخرى .

أ - انشاء المعاهد المتخصصة فى مجال علم الإدارة العامة :

كمـــا سبق وان ذكرنا فلقد توالى انشاء المعاهد فى مجال الإدارة العامة مـــنذ قـــيام ثـــورة يوليو سنة ١٩٥٢ وسوف نعرض لفكرة موجزة عن هذه المعاهد :

١ - معهد الإدارة العامة :

انشـــىء هـــذا المعهد بالقرار الجمهورى رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ وفقاً لاتفاق المعونة الفنية المبرم بين جمهورية مصر وهيئة الأمم المتحدة الموقع

(١) الإدارة العامة – للدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح – طبعة ١٩٧٨ – المكتب المصري الحديث.

(٢) دروس في الإدارة العامة للدكتور / حسين عثمان محمد عثمان ص٤٧ وما بعدها دار الجامعة الجديدة للنشر سنة ١٩٩٤.

بيـنهما سنة ١٩٥٣ ، وهو هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية .وضمن اهداف هذا المعهد مايلى :

١ – العمل على اصلاح الإدارة الحكومية والنهوض بالمستوى الوظيفى وتدريب الموظفين على اداء الأعمال التى يقومون بــها ، سواء كان ذلك فى وظائف الحكومة او الهيئات العامة ، بشرط ان يكون التدريب والبحث قائمين على اسس علمية .

ب – اعــداد الدراســات الــتى مــن شأنــها تزويد الموظفين عموماً بالمعلومات الكافية والخبرات اللازمة لحل المشاكل التى تعرض لهم .

ج – القيام بإجراء البحوث المتعلقة بالمشاكل القائمة فى شئون الإدارة بقصد إعداد الحلول المناسبة لها .

د – إصــدار النشرات التوجيهية للوزارات وتبادل المعلومات والوثائق مع الدول الاخرى عن التطورات الرئيسية الحديثة فى الإدارات العامة بمصر وفى الخارج .

هــــ – المســاهمة فى تحسين وسائل التنظيم فى الجهاز الإدارى بما يحقق للجهاز الإدارى كفاءة عالية فى القيام بواجبات الوظيفة العامة .

وقــد انعكســت هذه الاهداف لكى تكون موضوعات تدرس فى المعهد على النحو التالى :–

١ – اصول الإدرة العامة .

٢ – الإدارة المالية واعمال المستخدمين وطرق اختيارهم .

٣ – السياسة العامة والجهاز الحكومى .

٤ – دراسات فى المسائل الاقتصادية .

٥ – دراسات فى الميزانية ومسائل الضرائب والايرادات بصفة عامة .

٦ – القوانين الإدارية .

٧ – دراسة امور التنظيم العامة وطرائق العمل ، بالإضافة الى مشاكل تدريب الموظفين على اداء اعمالهم عملياً .

٨ – هــذا وقد خول مجلس إدارة المعهد اضافة مواد دراسية اخرى او تعديل المنهج بما يهىء جميع الوسائل التى تؤدى الى تحقيق اغراضه .

٢ – المعهد القومى للإدارة العليا :

انشىء هذا المعهد بالقرار الجمهورى رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٩٦٧ ، وهو مؤسسة عامة ملحقة برئاسة الجمهورية ، ومقره الرئيسى مدينة القاهرة ، وله ان ينشىء فروعآ او مراكز تدريبية ، ونشاطه يغطى القطاعين العام والخاص .

واهداف المعهد هى :-

١ – تنفيذ البرامج العلمية والتدريبية التى تهدف الى تنمية الإدارة وتأهيل المديرين على مختلف المستويات ، ورفع مستوى الكفاءة فى القطاعين العام والخاص .

٢ – تنفيذ البحوث فى ميادين إدارة الاعمال بهدف زيادة المعرفة بأمكانيات استخدام الطريقة العلمية فى الإدارة والتنظيم .

٣ – تقديم الرأى والمشورة والخبرة للإسهام فى حل مشاكل الإدارة الفعلية فى مختلف الميادين الوظيفية .

٤ – تقديم الخدمات فى مجال تنمية الإدارة الى الدول التى تشترك مع مصر فى علاقات تتصل بأغراض المعهد .

وفى سبيل تحقيق هذه الاهداف ، للمعهد ان يقوم بالآتى :-

أ – إبداء الرأى بشأن احتياجات التدريب على مختلف مستويات الإدارة والمؤسسات والشركات ووضع برامج التدريب المناسب والاشراف على تنفيذها .

ب – تنظيم البرامج المشتركة مع المؤسسات والهيئات والشركات للتدريب على مختلف مستويات الإدارة .

ج – تنظيم المؤتمرات المحلية والمساهمة فى المؤتمرات الدولية المتصلة بمهنة الإدارة .

د – تقديم المنح الداسية والمكافأت المالية بهدف تشجيع الدراسات المتصلة بأغراضه .

هـ – إيفاد البعثات العلمية داخلياً وخارجياً[١] .

و – اصدار النشرات والمطبوعات والترجمة والتأليف فى ميدان إدارة الاعمال .

---

(١) أختيار القيادة الإداري ة بين القانون وعلم الإدارة – للدكتور / صابر الحسيني محمود الجندي طبعة ١٩٩٧ جامعة عين شمس.

٣ – معهد الإدارة المحلية :

انشيء هذا المعهد بالقرار الجمهوري رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٦٧ بإعتباره هيئة عامة لها الشخصية المعنوية ، ومركزه الرئيسي مدينة القاهرة بهدف اعداد العاملين في مجال الإدارة المحلية اعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة والانتفاع بالامكانيات المتوافرة لدى الجهات الاخرى وتنسيقها ، وله في سبيل ذلك :-

١ – اجراء البحوث والدراسات التي تهدف الى توفير المادة العلمية الملائمة لاستخدامها في البرامج التدريبية التي سيقوم المعهد بها لتوضيح مشاكل التنمية على المستوى المحلي .

٢ – وضع البرامج التدريبية المناسبة للعاملين في الإدارة المحلية للأرتفاع بمستواهم وعقد الندوات للعاملين في المستويات العليا في مختلف المحافظات الذين يقومون بأعمال متشابهة .

٣ – الاشراف على برامج مراكز التدريب واجراء البحوث في المشاكل التطبيقية العامة والخاصة بالإدارة المحلية .

٤ – تجميع البيانات والمعلومات عن مشاكل الإدارة المحلية وظروف البيئة ومشاكلها الاجتماعية والاقتصادية وفحصها وتحليلها وايجاد الحلول لها.

٤ – المعهد القومي للتنمية الإدارية :

انشيء هذا المعهد ليحل محل المعاهد الثلاث السابقة – معهد الإدارة العامة – المعهد القومي للإدارة العليا – معهد الإدارة المحلية ، وذلك بمقتضى القرار الجمهوري رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٧١ في شكل هيئة عامة مقرها مدينة القاهرة ، ولها ان تنشيء فروعاً في جهات اخرى بالجمهورية .

ويتولى إدارة المعهد مدير له اختصاصات عميد الكلية ، ومجلس إدارة تعاونه لجنة تنفيذية لها اختصاصات مجلس الكلية وفقاً لقانون تنظيم الجامعات ، وتضم هذه اللجنة المستشارين والخبراء الاوائل والخبراء والباحثين والعاملين بالمعهد والزائرين المعادلين للأساتذة والأساتذة المساعدين والمدرسين والمعيدين وفقاً لقانون الهيئات العامة التي تمارس نشاطاً علمياً .

ويهـــدف المعهـــد الى القيام بمختلف اوجه النشاط العلمى والمهنى من بحوث واستشارات وتدريب ونشر وتوثيق بـــهدف خدمة التنمية الإدارية فى جميع المجالات وعلى شتى المستويات .

ولــه فـــى ســـبيل ذلك ان يتبادل الخدمات والمعونات الفنية فى مجال تخصصـــه مـــع الدول والمنظمات الدولية والمعاهد الاجنبية المعترف بـــها والمرخص بالتعامل معها .

ويلاحظ ان هذه المعاهد ليس لديها المقدرة على تخريج القادة الإدارين كما هو الحال بالنسبة للمدرسة الوطنية للإدارة فى فرنسا ، بل ان دورها لا يعـــدوا ان يكـــون تدريب الموظفين لفترات قصيرة غير كافية لتكوين رجل الإدارة المطلوب بخلاف المدرسة الوطنية فى فرنسا التى تستمر الدراسة فيها ثلاث سنوات .

٥ – اكاديمية السادات للعلوم الإدارية :

انشئت هذه الاكاديمية بالقرار الجمهورى رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ، وقد حلـــت محل المعهد القومى للتنمية الإدارية . وتضم هذه الاكاديمية عدداً من الاقســـام العلمية والمراكز المهنية والوحدات الاستشارية ، ولها مجلس إدارة يعين بقرار جمهورى ، ويضم فى عضويته رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ومدير معهد التخطيط القومى ورئيس إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الدولة .

وتـــــهدف الاكاديمية الى تنمية الإدارة فى جميع المجالات والقطاعات وعلى جميع المستويات ، سواء فيما يتعلق بتدريب الموظفين وتقديم المشورة الفنـــية للإدارة العامة وتشجيع البحوث والقيام بأعمال النشر والتوثيق وتبادل الخدمـــات والمعلومـــات مـــع الجهات المهتمة بالمسائل الإدارية فى الداخل والخـــارج وقـــد جاءت هذه الاكاديمية بما لم يتحقق فى سابقيها من معاهد ، بانـــهـــا تنظم دراسات متخصصة فى مجالات التنمية الإدارية ، وهو ماتقوم بـــه كلية الإدارة بالاكاديمية التى يلتحق بـــها الحاصلون على الثانوية العامة بشروط معينة ، وتمنح شهادة فى مستوى الشهادة الجامعية .

وبخصـــوص منح الدبلومات بالدراسات العليا والماجستير والدكتوراه ، فيمكـــن الحصول عليها من احدى الجامعات بعد اجراء البحوث والدراسات اللازمـــة بالاكاديمـــية وفقـــاً للقواعد التى يتفق عليها بين مجلس الاكاديمية ومجلس الجامعة التى تمنح الدرجة العلمية .

٦ – معهد التخطيط القومى :

انشىء معهد التخطيط القومى بالقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٠ بـــهدف الـــنهوض بالـــبحوث والدراسات التخطيطية المتصلة باعداد الخطة القومية الشـــاملة للجمهوريـــة ووســـائل تنفـــيذها ودراسة الاساليب العلمية والفنية والاقتصادية والاجتماعية للتخطيط القومى والعمل على تطبيقها بقصد تحقيق الاهداف القومية . وللمعهد استخدام العديد من الوسائل منها :–

١ – اعداد البحوث والدراسات التخطيطية وتوجيهها والاشراف عليها .

٢ – تقريـــر المـــنح الدراســـية والمكافآت والاعانات لتشجيع البحوث والدراسات التخطيطية .

٣ – تنظـــيم البرامج التدريبية والتعليمية ومنح الشهادات لمن يجتازها بنجاح .

٤ – ايفاد البعثات العلمية فى الداخل والخارج [1].

٥ – عقد المؤتمرات والاجتماعات العلمية .

٦ – نشر البحوث والدراسات وترجمة وتأليف الكتب والمراجع العلمية المتخصصة فى التخطيط .

٧ – ابـــداء الـــرأى فـــى المشـــروعات الخاصة بالقوانين والقرارات والمشـــروعات الخاصـــة بالتخطيط القومى ولقد ظهر الاهتمام بتدريس علم الإدارة العامـــة بالكلـــيات الجامعـــية حديـــثاً وكان ذلك بمناسبة اعادة تنظيم الجامعـــات بالقـــرار الجمهورى رقم ١٩١١ لسنة ١٩٥٩ باللائحة التنفيذية لقـــانون تنظيم الجامعات . وقد ادرج " علم الإدارة العامة " ضمن المقررات الـــتى تدرس لنيل درجة البكالوريوس فى كليات التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية .

كمـــا انـــها ادخلت ضمن المناهج التى تدرس لنيل دبلومات الدراسات العلـــيا بأقســـام الدكـــتوراه بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية وكليات الحقوق بالاضافة الى الدراسات الإدارية الخاصة بدبلوم العلوم الإدارية بكلية الحقوق بجامعـــة القاهـــرة . وادخلت تلك المادة فيما بعد ، كمادة اختيارية تدرس مع مـــواد السنوات النهائية بأقسام الليسانس فى كليات الحقوق ، ثم تقررت بعد ذلك كمادة اجبارية تدرس فى الفرقة الرابعة من قسم الليسانس ، فعلم الإدارة

---

(١) الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية – للدكتور / عادل محمود حمدي طبعة ١٩٧٣.

العامـــة يدرس الآن فى جميع كليات الحقوق والتجارة وفى كليات الاقتصاد والعلوم السياسية ، مع بعض اختلافات فى سنوات الدراسة ، فضلاً عن قيام معهد الخدمة الاجتماعية والمعهد العالى للسكرتارية وبعض المعاهد التجارية بتدريســـه ، هذا بالاضافة الى ان الجامعة الامريكية فى القاهرة قد اعتمدت بـــرنامجاً لتعلـــيم الإدارة العامـــة وذلك فى قسم الدراسات العليا لنيل شهادة الماجســـتير فى الإدارة ، يخصص للإدارين ذوى المستوى العالى والمتوسط فى القطاعين العام والخاص .

<u>رأينا فى هذا الموضوع :</u>

ان جمـــيع المجهودات التى بذلت ومازالت تبذل للنهوض بعلم الإدارة العامة ، هى مجهودات محمودة ولها قدرها ولها قيمتها ، ولكن لنا رأى آخر وهـــو اذا كان هناك شهادات متوسطة فى العلوم التجارية – دبلوم التجارة – ثـــم شـــهادات عليا ايضاً فى العلوم التجارية – بكالوريوس التجارة – فنرى اقـــتراح ان تكون هناك شهادات ايضاً متوسطة فى العلوم الإدارية وشهادات علـــيا فى العلوم الإدارية حتى يكون علم الإدارة العامة علم مستقل بذاته عن بقية العلوم الاخرى .

وان تكـــون هناك شهادة مميزة فى علم الإدارة – كمثال – بكالوريوس العلوم الإدارية – او شهادة عليا فى الإدارة .

الفصل الثانى

التخلف الفنى فى الإدارة المحلية

وينقسم هذا الفصل الى المباحث التالية :

المبحث الأول : التخلف الفنى فى مجال تنظيم المبانى .

وينقسم هذا المبحث الى اربعة مطالب على النحو التالى :

المطلب الأول : القوانين التى تحكم أعمال المبانى .

المطلب الثانى : التعليق على بعض مواد القانون وإعادة النظر فى وضعها .

المطلب الثالث : التنفيذ الخاطىءللقانون فى مجال أعمال البناء.

المطلب الرابع : قرارات رئيس مجلس الوزراء والأوامر العسكرية المتعلقة بأعمال البناء .

المبحث الثانى : التخلف الفنى فى المجال القانونى :

وفيه مطلب واحد: التفرقة بين أعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية والنظراء لهم فى باقى القطاعات .

المبحث الثالث : التخلف الفنى فى مجال التخطيط والمتابعة :

وينقسم هذا المبحث الى اربعة مطالب على النحو التالى :

المطلب الأول : أنواع التخطيط على مستوى الدولة .

المطلب الثانى : العوامل المؤثرة على عملية التخطيط على مستوى الدولة .

المطلب الثالث :التخطيط فى جمهورية مصر العربية .

المطلب الرابع :التخطيط فى ظل الإدارة المحلي .

المبحث الأول

التخلف الفنى فى مجال تنظيم المبانى

وسوف يقسم هذا المبحث الى اربعة مطالب على النحو التالى :-

المطلب الأول : القوانين التى تحكم أعمال المبانى .

المطلب الثانى : التعليق على بعض مواد القانون وإعادة النظر فى وضعها .

المطلب الثالث : التنفيذ الخاطىء للقانون فى مجال أعمال البناء .

المطلب الرابع : قرارات رئيس مجلس الوزراء والأوامر العسكرية المتعلقة بأعمال البناء .

وسوف نتناول ذلك على التفصيل التالى :-

المطلب الأول

القوانين التى تحكم أعمال المبانى

صدرت عدة قوانين تحكم وتنظم أعمال المبانى ، وكان آخرها القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ والمعدل بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٣ وآخرها التعديل الذى صدر بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ وسمى هذا القانون بقانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وقد سبق نشأة حركة البناء والتشييد نتيجة زيادة الطلب على الوحدات السكنية فى تلك الفترة،[1] نتيجة ارتفاع معدل النمو السكانى . وكان القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٢٥ فى شأن تنظيم البناء هو الذى يحكم هذه الفترة ، ولزيادة أحكام الرقابة على المبانى صدر القانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٤ فى شأن أسس تصميم وشروط تنفيذ الأعمال الإنشائية واعمال البناء حيث تضمن الالتزام بأسس التصميم والمواصفات الفنية للمواد المستعملة فيها والطرق الواجب اتباعها فى التنفيذ ، كما صدر القرار الوزارى رقم ١٠٩٣ لسنة ١٩٦٩ بالنسبة لأسس تصميم وتنفيذ الأساسات ، والقرار الوزارى رقم ١٠٩٥ لسنة ١٩٦٩ بالنسبة للخرسانة المسلحة وغيرهامن القرارات الوزارية التى تبين المواصفات الفنية وطرق التنفيذ ، كما صدرت قرارات اخرى بشأن شروط

---

(١) صدر الأمر العالي في ١٢ مارس سنة ١٨٨١ ولائحته التنفيذية في ٢٥ ديسمبر سنة ١٨٨٢ وكذلك الأمر العالي الصادر سنة ١٨٨٩ في أغسطس الخاص بمصلحة التنظيم – يراجع جريدة الوقائع المصرية العدد ٩٩ في ٢ ديسمبر ١٨٨٩.

استكشاف الموقع وتحديد خواص التربة واختباراتـــها ،وكذلك اسس وشروط وتحديـــد اجراءات التحميل المسموح بـــها فى حالة الأساسات العادية وكذلك اعمـــال المـــبانى بـــالطوب ، وبعد ذلك صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٤ بتنظيم وتوجيه اعمال البناء ثم صدر القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم اعمال البناء الذى حظر اقامة اى مبنى او توسيعه او استكمال او تعلـــية او هدم او حتى تغطية واجهات المبانى القائمة بالبياض وخلافه إلا بعـــد الحصول على ترخيص بذلك من الجهة الإدارية المختصة ، وان يرفق بطلـــب الترخيص الرسومات المعمارية والإنشائية والتنفيذية للمبنى المزمع انشـــاؤه موقعـــآ علـــيها من مهندس نقابى متخصص ، فضلاً عن الدراسات الخاصـــة بالـــتربة ومـــدى تحملهـــا للأحمال الناتجة عن الأعمال المطلوب الترخـــيص فيها ، وبيان ما اذا كان الهيكل الأنشائى للمبنى واساساته تسمح بأحمال الأعمال المطلوبة ، وكذلك اقرار من مهندس نقابى مدنى او معمارى بالاشراف على التنفيذ ، كما أوجب هذا القانون على الوحدة المحلية المختصة مـــراجعة واعـــتماد اصول الرسومات وصورها مع تقرير حقها فى ادخال الـــتعديلات والتصميمات اللازمة ، واشترط ان يتم تنفيذ البناء وفقآ للأصول الفنـــية ، وطـــبقآ للرسومات والبيانات والمستندات التى منح الترخيص على اساسها [1].

وقـــد كشف التطبيق العملى لاحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ انه وان كـــان ذلـــك القـــانون يتضمن تنظيماً كاملاً لاعمال البناء إلا ان ضآلة العقوبـــات الـــتى كانـــت مقررة به ، قد شجعت البعض على الاستمرار فى ارتكاب المخالفات وبناء العمارات المخالفة ، وترتب على ذلك ان انـــهارت الكثـــير من العمارات الجديدة حديثة الانشاء ومنها على سبيل المثال عمارة البساتين التى راح ضحيتها حوالى ٦٠ شخصآ ، مما دعا الى صدور القانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ بشأن تعديل احكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بتشديد العقوبـــة ، بحيث اصبحت تتراوح بين ١٠ عشرة آلاف جنيه ، ٥٠ خمسون الف جنيه ، كما اصبح مدة الحبس لا تقل عن ثلاث سنوات وتصل الى خمس ســـنوات او بـــإحدى هاتين العقوبتين ، ورغم ذلك فقد اثبت التطبيق العملى للعقوبـــات المنصـــوص عليها فى القانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ عدم ملاءمتها

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية عدد ٣٧ تابع بتاريخ ١٩٧٦/٩/٩.

للعديـــد من المخالفات التى يتجاوز [1]المخالف فيها مجرد بناء حجرة بسيطة او جـــدار او عمـــل مـــن اعمال البياض ، وصدرت احكام ضدهم بالعقوبة المشـــددة ، بيـــنما اقيمـــت عدة ادوار كاملة بالمخالفة للقانون ولم تحرر عن معظمهـــا محاضر وبالتالى لم توقع على مخالفيها العقوبات المشددة ، الأمر الذى حدا بالبعض بالتقدم بإقتراحات بمشروعات قوانين تستهدف وقف تطبيق القـــانون رقـــم ٢ لســـنة ١٩٨٢ او تخفيف العقوبات وترك السلطة التقديرية للقاضـــى وذلـــك للمواءمـــة بين جسامة المخالفة والعقوبة المقررة ومراعاة الظـــروف الاجتماعية والاعتبارات الاقتصادية التى ادت الى المخالفة ، مما حـــدا بالمشرع الى تعديل احكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٣ .

وقد استهدف القانون الأخير الآتى :-

١ – التأكـــيد علـــى حـــق الجهـــة الإدارية فى وقف الأعمال المخالفة بالطريق الإدارى والتحفظ على الأدوات والمهمات المستخدمة فيها خلال مدة الوقف .

٢ – تقرير حق المحافظ او من ينيبه فى اصدار قرار مسبب بإزالة او تصحيح الأعمال التى تم وقفها وذلك خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تـــاريخ اعـــلان القرار الخاص بوقف الأعمال بعد اخذ راى لجنة تشكل من ثلاثة من المهندسين المعماريين والمدنين ، وذلك اختصاراً للإجراءات ، مع الغاء لجان التظلمات واللجان الاستشارية .

٣ – الاكـــتفاء بمـــا لصاحب الشأن من حق طبيعى فى اللجوء للقضاء لإلغاء القرار اذا كان مخالفاً للقانون ، وشأنه فى ذلك شأن القرارات الإدارية.

٤ – ادمـــاج العقوبـــات المقـــررة فى القانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ مع العقوبـــات المقـــررة فى القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ حتى يتكامل النظام العقابى بالنسبة لمخالفات البناء مع ملاحظة مايلى :-

أ – معاقـــبة المقـــاول الذى يقوم بالتنفيذ بدون ترخيص بذات العقوبات المقررة للمالك .

ب – وجـــوب الحكم فضلاً عن العقوبات المقررة بإزالة او تصحيح او أستكمال الاعمال المخالفة بما يجعلها متفقة واحكام القانون ولائحته التنفيذية .

---

(١) نظام الترخيص والأخطار في القانون المصري – دراسة مقارنة – للدكتور / محمد الطيب عبد اللطيف طبعة ١٩٥٦. جامعة القاهرة.

ج – وجـــوب الحكـــم علـــى المخالف اذا كانت المخالفة متعلقة بمبانى اقيمـــت بـــدون ترخيص ولم يتقرر إزالتها ، بغرامة اضافية لصالح الخزانة العامــــة تعادل قيمة الاعمال المخالفة ، تؤول حصيلة هذه الغرامة الى حساب مشـــروعات الاسكان الاقتصادى بالمحافظة ، وتخصيصها للصرف منها فى اغراضه

٥ – الـــنص على عقوبة السجن والغرامة بالنسبة للجرائم التى ترتكب بطريقة العمد او الأهمال الجسيم بعدم مراعاة الأصول الفنية فى تصحيح او تنفـــيذ او الاشــــراف على التنفيذ او الغش فى استخدام مواد البناء واستعمال مـــواد غير مطابقة للمواصفات مع حظر التعامل نـــهائياً مع المقاول المسند الـــيه التنفيذ وشطب اسم المصمم او المشرف على التنفيذ من سجلات نقابة المهندســـين ، ويعاقـــب بالعقوبات السابقة مع كل من اهمل او اخل بواجبات وظيفته .

٦ – إلغـــاء كل التجاوزات والاستثناءات الفردية بالنسبة الى المخالفات المتعلقة بالالتزام بقيود الأرتفاع او بخطوط التنظيم .

٧ – ألـــزم القـــانون كل من يشرع فى البناء او التعلية فى وضع لافته تحمـــل البـــيانات الجوهـــرية التى تفيد راغب التأجير او التمليك ، كما يفيد المســـئولين عـــن تطبـــيق قوانين توجيه وتنظيم اعمال البناء واخصها رقم الترخـــيص وتـــاريخ صدوره ونوع البناء ومستواه وعدد الادوار المسموح بإقامتها وعدد الوحدات المزمع اقامتها ، وماخصص منها للتأجير والتمليك ، واســـم المـــالك والمهندس والمشرف على التنفيذ واسم المقاول القائم بالتنفيذ وشـــركة التأمين التى ابرمت وثيقة التأمين طبقاً للنموذج الذى تحدده اللائحة التنفـــيذية مـــع عقاب المخالف بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تجاوز الف جنيه ، وبالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر او بإحدى هاتين العقوبتين .

وقد صدر تعديل للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وهو القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ وذلك لتعديل بعض مواد القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ الخاص بتنظيم المبانى[1] .

وقد نلاحظ على القانون الجديد رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ مايلى :-

---

(١) نشر القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ في الجريدة الرسمية العدد رقم ٢٥ مكرر (ب) في ١٩٩٦/٦/٣٠.

١ – الغى المادة ٦ مكرر من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ باستخراج الرخصة على مرحلتين ، والعمل على تقصير مواعيد استخراج ذلك الترخيص بجعلها ٣٠ يوم بدلاً من ٦٠ يوم (مادة ٦ من القانون) .

٢ – تقصير المدد التى تتطلب فيها الجهات الإدارية المختصة لإستيفاء البيانات الى ٣ ايام بدلاً من ٣٠ يوم (مادة ٦ من القانون) .

٣ – تخفيض الرسوم المستحقة على إصدار الترخيص وتجديده بحيث لا تزيد رسوم فحص الرسومات على مائة جنيه ولا تزيد رسوم إصدار الترخيص على (أربعمائة جنيه).

٤ – فرض رسم مقداره (١%) من قيمة الاعمال المخصص بها لمواجهة نفقات الإزالة او تصحيح الأعمال المخالفة او غيرها من التصرفات بديلاً لجميع الرسوم (مادة ٦ من القانون).

٥ – ان يكون الحد الأقصى لما يدفعه المؤمن بالنسبة للأضرار المادية الجسمانية التى تطالب الغير مبلغ ٢ مليون جنيه عن الحادث الواحد على الا تتعدى مسئولية المؤمن قبل الشخص الواحد عن الاضرار الجسمانية مبلغ مائة الف جنيه (مادة ٨ من القانون).

٦ – الغى هذا القانون نص المادة ٧ مكرر والتى كانت تتطلب تقديم (خطاب ضمان) بما يعادل (٥%)من قيمة الاعمال .

٧ – ان زاد من الأرتفاع الكلى للمبنى الى مرة ونصف عرض الشارع بحد اقصى ٣٦ متراً بدلاً من مرة وربع عرض الشارع بحد اقصى ثلاثون متراً (مادة ١٣ من القانون) .

ومن الواضح ان القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ قد جاء ببعض التعديلات وكان آخرها القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ وعلى احكام تتعلق بتنظيم وتوجيه اعمال البناء ، فنجد انه نص على :-

– مادة ٤ من القانون نصت على انه لا يجوز انشاء مبان او اقامة اعمال او توسيعها او تعليتها اوتعديلها او تدعيمها او اجراء اى تشطيبات خارجية إلا بعد الحصول على ترخيص فى ذلك من الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم وفقاً لما تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

ولا يجوز الترخيص بالمبانى او الأعمال المشار اليها فى الفقرة الأولى إلا اذا كانت مطابقة لاحكام هذا القانون ومتفقة مع الاصول الفنية

والمواصفات العامة ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية التى تحددها اللائحة التنفيذية[1] .

وتبين اللائحة التنفيذية الشروط والأوضاع اللازم توافرها فيما يقام من الابنـــية على جانبى الطريق عاماً او خاصاً ، وتحدد التزامات المرخص له عند الشروع فى تنفيذ العمل واثناء التنفيذ وفى حالة التوقف عنه .

كمـــا تحدد اللائحة الاختصاصات المخولة للسلطات المحلية فى وضع الشـــروط المـــتعلقة بأوضـــاع وظروف البيئة والقواعد الخاصة بالواجهات الخارجية[2] .

تلـــك هى التعديلات التى ورد ذكرها فى المادة رقم ٤ من القانون ولنا عليها تعليق :

تعليقنا على هذه المادة :

يلاحـــظ علـــى هذه المادة انـــها جعلت الترخيص شرطاً اساسياً لإقامة المـــبانى ، ويســـرى ذلك على الاملاك العامة والخاصة على حد سواء دون اســـتثناء ، حيث انه مطلق من كل قيد ، وقد اصبح الترخيص شرط اساسى حـــتى فى الهدم ، وذلك طبقاً للأمر العسكرى رقم ٧ لسنة ١٩٩٦وكذا اعمال التدعـــيم . وقـــد ســـبق ذلك صدور اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٩٦ فـــى شأن توجيه وتنظيم اعمال البناء بقرار وزير الأسكان والمرافق رقم ٢٦٨ لسنة ١٩٩٦ ونشر بالوقائع المصرية العدد ١٧٠ تابع بتاريخ ١ / ٨ / ١٩٩٦ .

ويلاحـــظ ان طلب الحصول علىترخيص بالبناء يقدم للإدارة الهندسية المختصة بالتراخيص مرفقاً معها الآتى :-

أ – ايصال بسداد رسم فحص الرسومات .

ب – لوحـــة مساحية للموقع مقاس ١ / ١٠٠٠ مبين به السطح الكلى والجزء المراد البناء عليه .

ج – رســـم هندسى معمارى لمساقط البناء ورسم هندسى انشائى موقع مـــن مهـــندس نقـــابى مصحوب بتقرير استشارى بكفاءة الأساسات والهيكل الخرسانى للأحمال بمعامل الامان المطلوب .

---

(١) جرائم المباني – للدكتور / محمد المنجي طبعة ١٩٩٥ منشأة المعارف.

(٢) جرائم المباني – ١٨ جريمة ينص عليها قانون المباني – للدكتور / محمد المنجي – طبعة ١٩٧٨. منشأة المعارف.

واذا تجاوزت قيمة المبنى ١٥٠ الف جنيه ، ٧٥ الف جنيه فى التعلية ، يقـدم وثـيقة المجمعة العشرية بنسبة ٥ , ٠ % ويجب فى طلب الترخيص بالهدم ان يكون موقعاً عليه من المالك او من يمثله بموجب توكيل .

د – العقـد المسـجل سند ملكية الارض طبقاً للمواد ٤ ، ٥ ، ١٠ من القانون ووفقاً للمادة ٢٢ من اللائحة التنفيذية له .

ويلاحظ انه وفقاً للقانون ووفقاً لما جرى عليه العمل فى المحليات ، فإن العقـد المسـجل سند الملكية للارض والرسومات الهندسية هما اهم شرطين لمنح الترخيص بالبناء .

هذا وليس معنى ذلك ان الترخيص يعتبر سند الملكية للارض التى منح الترخيص بشأنـها ، وقد اوضحت ذلك المادة رقم ١٠ من ذات القانون حيث نصت على مايلى :–

مادة ١٠ : يكون طالب الترخيص مسئولاً عما يقدمه من بيانات متعلقة بملكـية الأرض المبينة فى طلب الترخيص . وفى جميع الاحوال لا يترتب على منح الترخيص او تجديده اى مساس بحقوق ذوى الشأن المتعلقة بـهذه الأرض(١) .

المطلب الثانى

التـعليق على بعـض مواد الـقـانـو ن وإعـادة النـظر فى بعضـها

جـاءت المادة ٥ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ بما يجب تقديمه من مستندات للحصول على ترخيص المبانى اذ نصت على :–

مـادة ٥ : يقـدم طلب الحصول على ترخيص من المالك او من يمثله قانونـاً الـى الجهـة الإدارية المختصة بشئون التنظيم مرفقاً به المستندات والاقرارات والنماذج التى تحددها اللائحة التنفيذية . وقد تضمنت المادة ٢٢ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون ان العقد المسجل والرسومات الهندسية هما أهم شرطين لمنح الترخيص بالبناء .

---

(١) وقد تعرضت محكمة النقض المصرية لشرح وتفسير هذه المادة وذلك فى طعن تحت رقم ٤٧٥ / ٥٩ ق هيئة عامة – جلسة ٢٥ / ١٠ / ١٩٩٤ اذ قالت ان الاصل مكية صاحب الارض لكل ماعليها من مبانى وجـواز تخويله الغير الحق فى اقامة منشآت عليها وتملكها بمقتضى تصرف قانونى ينطوى على الترخيص بالبـناء م ٩٩٢ مدنى . وعدم انتقال ملكية المنشآت الى البانى بمجرد صدور هذا الترخيص ، وانما بتسجيله وملكية المنشآت تكون لصاحب الارض قبل التسجيل بحكم الألتصاق طبقاً لنص المادة ١/٩٢٢ مدنى .

ولكـــن هـــناك حالات كثيرة من الاراضى لم يتم تسجيل ملكيتها . فهل ذلك يمنع اصحابــها من الحصول على ترخيص بالبناء ؟

لقد كان ذلك سائداً فعلاً حيث كان يشترط تقديم عقد ملكية مسجل لتلك الارض حــتى يستطيع المالك الحصول على الترخيص ، وهذا فى حد ذاته جعــل الجميع يحجم عن البناء لعدم توافر العقد المسجل والقيام بالبناء بدون الحصـــول على ترخيص ، وفى ذلك مخالفة للقانون تعرض حياة المواطنين للخطر . وكان طلب تقديم العقد المسجل يقف عقبة فى طريق الحصول على تراخـــيص للبـــناء حيــث ان الغالبية العظمى من المواطنين الذين يشترون الاراضى كانوا يحجمون عن التسجيل لعدة اسبا ب منها :-

١ – الرسوم الباهظة التى تحصل فى عمليات التسجيل .

٢ – عدم صلاحية بعض الاراضى للتسجيل لاسباب فنية .

(١) وقـــد تعرضت محكمة النقض المصرية لشرح وتفسير هذه المادة وذلــك فـــى طعن تحت رقم ٤٧٥ / ٥٩ ق هيئة عامة – جلسة ٢٥ / ١٠ / ١٩٩٤ اذ قالـــت ان الاصـــل مكية صاحب الارض لكل ماعليها من مبانى وجواز تخويله الغير الحق فى اقامة منشآت عليها وتملكها بمقتضى تصرف قـــانوني يـــنطوى على الترخيص بالبناء م ٩٩٢ مدنى . وعدم انتقال ملكية المنشـــآت الـــى البانى بمجرد صدور هذا الترخيص ، وانما بتسجيله وملكية المنشـــآت تكـــون لصاحب الارض قبل التسجيل بحكم الألتصاق طبقاً لنص المادة-٩٢٢/١ مدنى .

٣ – طول بعض إجراءات التسجيل فى بعض المناطق .

٤ – إجراءات التسجيل الشخصى ومايتبعها من عقبات .

الأمـــر الـــذى حدا بالحكومة الى تشجيع الاستثمار فى العقارات ، فقام رئـــيس مجلـــس الوزراء بإصدار القرار رقم ٢٩١٨ لسنة ١٩٩٨ فى شأن تيسير الحصول على بعض خدمات وحدات الإدارة المحلية والذى يسر بعض المســـتندات المطلوبة للحصول على التراخيص ومنها ترخيص المبانى حيث انـــه فى ظل المادة رقم ٥ المشار اليها كان العقد المسجل ولا بديل عنه . إلا ان القـــرار المشـــار اليه ورد فى النموذج الخاص للحصول على الترخيص (عقد ملكية مسجل او عقد ابتدائى مشمولاً بصحة توقيع ونفاذ) [١] .

---

(١) صـــدر قـــرار رئـــيس مجلـــس الوزراء رقم ٢٩١٨ لسنة ١٩٩٨ فى شأن تيسير الحصول على بعض خدمات وحدات الإدارة المحلية والملحق الخاص به والمتضمن نماذج الحصول على بعض الخدمات .

وقـــد تضمن كتاب السيد وزير الدولة للتنميه الإدارية متضمناً الرد على بعض استفسارات المحافظات بشأن المستندات المطلوبة للحصول على تراخيص خدمتى :

أعمال البناء (إنشاء – تعلية – تعديل – إضافة)

أعمال الهدم (بحكم محكمة – بقرار هدم)

ولقد كان هذا تصرف حسن من الحكومة اذ بموجب هذا القرار فتح الباب امام مالكى الأراضى التى كانت غير مسجلة وذلك للحصول على تراخيص للبناء والهدم ، وهذا له آثاره الاقتصادية التى لا تخفى على احد ، حيث قامت حركة شاملة للبناء شاهدناها ومازالت قائمة فى ظل هذا القرار ، كما انه وعلى الوجه الآخر انتعشت الحالة الاقتصادية بصورة مباشرة ، حيث فتح المجال لعمال البناء الذين كان غالبيتهم فى حالة كساد وبطالة ، وكذلك انخفضت اسعار الوحدات السكنية حيث خضعت للمبدأ الاقتصادى المعروف (قانون العرض والطلب).

وبالنظر لهذا القرار نجد انه يسير مع مفهوم نص المادة ١٠ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ وهو ماكنا نهدف اليه فى ان يكون وقد كان .

(١) صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٩١٨ لسنة ١٩٩٨ فى شأن تيسير الحصول على بعض خدمات وحدات الإدارة المحلية والملحق الخاص به والمتضمن نماذج الحصول على بعض الخدمات .

وقد تضمن كتاب السيد وزير الدولة للتنميه الإدارية متضمناً الرد على بعض استفسارات المحافظات بشأن المستندات المطلوبة للحصول على تراخيص خدمتى :

- أعمال البناء (إنشاء – تعلية – تعديل – إضافة)
- أعمال الهدم (بحكم محكمة – بقرار هدم)

نتشرف بالإفادة بمايلى :–

١ – بالنسبة للمستندات المطلوبة للحصول على تراخيص البناء ورد بنموذج الحصول على هذه الخدمة تقديم (عقد ملكية مسجل او عقد مسجل ابتدائى مشمولاً بصحة توقيع ونفاذ)

والمقصود بعقد الملكية المسجل اى عقد ناقل للملكية ، كما ان المقصود بالعقد الابتدائى المشمول بصحة توقيع ونفاذ ، هو

نتشرف بالإفادة بمايلى :–
١ – بالنسبة للمستندات المطلوبة للحصول على تراخيص البناء ورد بنموذج الحصول على هذه الخدمة تقديم (عقد ملكية مسجل او عقد مسجل ابتدائى مشمولاً بصحة توقيع ونفاذ)
والمقصود بعقد الملكية المسجل اى عقد ناقل للملكية ، كما ان المقصود بالعقد الابتدائى المشمول بصحة توقيع ونفاذ ، هو

التعليق على نص المادة ١٦ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ :

نصت المادة ١٦ من القانون المشار اليه على مايلى :-

يصدر(المحافظ) المختص او من ينيبه (قراراً مسبباً) بإزالة او تصحيح الاعمال التى تم وقفها وذلك خلال (خمسة عشر يوماً) على الاكثر (من تاريخ اعلان قرار وقف الاعمال)المنصوص عليه فى المادة السابقة ومع عدم الاخلال بالمسئولية الجنائية يجوز للمحافظ التجاوز عن الإزالة فى بعض المخالفات التى لا تؤثر على مقتضيات الصحة العامة او امن السكان اوالمادة او الجيران وذلك فى الحدود التى تبينها اللائحة التنفيذية ،هذا وقد نصت اللائحة التنفيذية فى المادة ٣٠ منها على :-

- يجوز للمحافظ المختص التجاوز عن الإزالة فى بعض المخالفات التى لا تؤثر على مقتضيات الصحة العامة او امن السكان او المادة او الجيران ، وذلك دون الاخلال بالمسئولية الجنائية للمخالف وفى الحدود الآتية:-

١٠ % من البروزات المسموح بها لواجهات المبانى المطلة على الطرق والاقنية .

٥ % من الطول الظاهر لدرج السلم .

٥ % من ابعاد الغرف والحمامات والمطابخ وبشرط الا تقل المساحة عن ٩٥ % من المساحة الواجب توافرها .

العقد المشمول بصحة النفاذ ، او العقد المسجل المشمول بصحة التوقيع ، ويأخذ حكم ماتقدم قرارات وخطابات التخصيص الصادرة من الجهات المختصة ، وكذا الشهادات الصادرة من مصلحة الضرائب العقارية باسم المالك (كشف المشتملات)وعقد القسمة والتجنيب المشهر او كشف المشتملات المصحوب بإعلام الوراثة لمن آلت اليهم الملكية بالميراث .

ويكون طالب الترخيص مسئولاً عما يقدمه من بيانات دون مساس بحقوق ذوى الشأن المتعلقة بملكية الارض .

٢ – وبالنسبة للمستندات المطلوبة لترخيص الهدم نوضح ان المقصود بالهدم هو الهدم بغرض إعادة البناء ، واما الهدم للمنشآت الآيلة للسقوط فإنه يخضع للقواعد المقررة بشأنه، وقد تضمن النموذج الخاص بهذه الخدمة تقديم (عقد ملكية العقار المطلوب الترخيص بهدمه او العقد الابتدائى

المشـــمول بصحة التوقيع والنفاذ) ويتحدد مفهوم ماورد بـــهذا النموذج على الـــنحو الســـابق بـــيانه بالنسبة للحصول على رخصة البناء ٠٠ وفى جميع الاحـــوال يراعى حكم المادة (١٠) من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والتى تنص على :-

(يكـــون طالب الترخيص مسئولاً عما يقدمه من بيانات متعلقة بملكية الارض المبيـــنة فى طلب الترخيص وفى جميع الاحوال لا يترتب على منح الترخيص او تجديده اى مساس بحقوق ذوى الشأن المتعلقة بـــهذه الارض)

٣ % نســـبة ســـماح تراعى عند قياس الارتفاعات القصوى المسموح بـــها .

وهذا النص وماجاء به لا يحتاج الى تعليق ، ولكن تعليقنا يكون بالنسبة لـــبعض الحـــالات التى تقوم الجهة الإدارية بإصدار قرارات بالإزالة لبعض الوحـــدات الـــتى تم فيها البناء بدون ترخيص وجرى العمل على إزالة هذه الاعمال مادامت قد اقيمت بدون ترخيص .

<u>ورأينا فيها كمايلى :-</u>

لا شـــك ان اى مواطـــن يقوم بالبناء بدون الحصول على ترخيص من الجهة الإدارية المختصة يجب ان تتخذ ضده الاجراءات القانونية اللازمة فى هذا الشأن والمنصوص عليها فى القانون .

ولكـــن لـــنا رأى بالنسبة لما يصدر من قرارات بخصوص إزالة هذه الاعمال . حيث ان ازالة هذه الاعمال وخصوصاً اذا كانت قد اكتملت بشكل نـــهـــائى ، فـــإن ذلك يشكل اهدار للمال العام والخاص على حد سواء وهو اهـــدار للـــثروة القومـــية . فـــنرى ان تشكل لجنة من المحافظة الواقع فى دائـــرتـــها العقـــار المخالف وتتكون هذه اللجنة من مهندسين مختصين فى مجال البناء وتضع هذه اللجنة تقريرها بخصوص هذا المبنى المراد إزالته . فإن كان المبنى يشكل خطورة على الارواح او الصحة العامة حسبما ورد فى نـــص المادة ١٦ من ذات القانون المشار اليه ، فيكون لا مفر من تنفيذ قرار الإزالة بقرار مسبب .

امـــا اذا تبيـــن للجنة المشار اليها ان المبنى الذى اقيم او الوحدة التى اقيمـــت بـــدون الحصـــول على ترخيص لا تشكل خطورة وفى الوقت ذاته مطابقة للأصول الفنية المعمول بـــها ، فهنا نكون امام احد الخيارين وهو :

- تغريم المخالف غرامة تكون رادعآ لعدم تكرار ذلك منه او من غيره.

- فى حالة عدم سداد هذه الغرامة يتم التحفظ على هذا العقار او هذه الوحدة لحين سداد هذه الغرامة او صدور قرار بالاستيلاء على هذه الوحدة او العقار لصالح وزارة الاسكان ، وتقوم هذه الوزارة بعد ذلك بالتصرف فيها كما لو كانت تملكها ، وهذا الاجراء فى رأينا رادع لكل من يقوم بالبناء بدون الحصول على ترخيص او حتى فى مخالفة القانون طالما كان فى الامكان بديه فرصة للحصول على ترخيص وتقاعس صاحب الشأن فى الحصول عليه .

وفى رأينا ان هذه الاجراء ات فيها محافظة على الثروة القومية من الاهدار ولا يتعارض ذلك مع نصوص الدستور . كما اننا نناشد المشرع بإعادة النظر واصدار تشريع يحمل هذا المعنى .

هذا وقد سبق وان صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٥ لسنة ١٩٩٦ بشأن حدود الترخيص فى تعلية المبانى وقيود الارتفاع بمدينة القاهرة الكبرى (٢) .وكذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن حدود الترخيص فى تعلية المبانى وقيود الارتفاع بمدينة الاسكندرية .

المطلب الثالث

التنفيذ الخاطيء للقانون فى مجال أعمال البناء

لا شك ان قانون تنظيم المبانى المشار اليه وجميع التعديلات التى طرأت عليه هى خاصة بتنظيم وتوجيه اعمال البناء . الا ان بعض القائمين على تنفيذ القانون يقومون بتنفيذ بعض مواد هذا القانون تنفيذآ خاطئآ ، وفى كثير من الاحيان يلجأ اصحاب الشأن الى الجهة القضائية لمقاضاة جهة الإدارة ، وغالبآ ماتصدر الاحكام ببطلان الاجراءات التى اتخذتها جهة الإدارة .

ومن هذه الاجراءات على سبيل المثال : قيام جهة الإدارة وتنفيذآ لنص المادة رقم ١٥ من ذات القانون بإجراء تشميع للعقار المخالف .

وفى رأينا ان هذا الاجراء باطل ومخالف للدستور مالم يصدر من جهة قضائية مختصة .

ولقد نصت المادة رقم ١٥ من قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته اللاحقة على مايلى :-

- توقف الاعمال المخالفة بالطريق الإدارى ويصدر بالوقف قرار مسبب من الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم يتضمن بياناً بهذه الاعمال ، ويعلن الى ذوى الشأن بالطريق الإدارى ، فإذا تعذر اعلان أيهم لشخصه يتم الاعلان بإيداع نسخة من القرار بمقر الوحدة المحلية وقسم الشرطة او نقطة الشرطة الواقع فى دائرتها العقار ، ويخطر بذلك الايداع بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول . ويكون للجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم اتخاذ ماتراه من اجراءات تكفل بمنع

الانتفاع بالاجزاء المخالفة او اقامة اى اعمال بناء جديدة فيها ، كما يكون لها التحفظ على الادوات والمهمات المستخدمة فى ارتكاب المخالفة بشرط عدم الاضرار بحقوق الغير حسن النية ولمدة لا تزيد على اسبوعين ما لم تأمر النيابة العامة بخلاف ذلك .

وهذا النص فى ظاهره مطابقة الاحكام العامة ونصوص الدستور ، إلا ان التطبيق لهذه المادة مخالف للقانون، حيث جرى الحال على مداهمة الوحدات التى تم بيعها لذوى الشأن حسنى النية واتخاذ الاجراءات المخالفة للقانون ، منها على سبيل المثال :خلع الابواب والنوافذ والادوات الصحية والتحفظ عليها . وكما ذكرنا وضع الشمع الاحمر على تلك الوحدات ، وكثيراً ما أعترض مجلس الدولة فى فتاوى كثيرة له على عملية التشميع .

فهذا تطبيق خاطىء لمواد القانون ، وكثيراً ما حكم القضاء ببطلان هذه الاجراءات .

كما ان القانون نص على ان يختص القضاء الإدارى وحده دون غيره بالفصل فى الطعون على جميع القرارات وهو ماتقضى به المادة رقم ١٨ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته . حيث نصت على :-

مادة ١٨: تختص محكمة القضاء الإدارى وحدها دون غيرها بالفصل فى الطعون على جميع القرارات الصادرة تطبيقاً لأحكام هذا القرار واشكالات التنفيذ فى الاحكام الصادرة منها فى هذا الشأن ، ويكون نظر الطعون والفصل فيها على وجه السرعة وتلزم الجهة الإدارية بتقديم المستندات فى اول جلسه ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ما لم تأمر المحكمة بذلك .إلا ان العادة جرت على ان المواطن صاحب الشأن عندما يصدر ضده قرار سواء بوقف او إزالة الاعمال فإنه يبادر الى

القضـــاء العـــادى لـــرفع اشـــكال فى تنفيذ هذا القرار وتقبل المحاكم العادية (محكمة التنفيذ)

قـــيد هـــذا الاشـــكال وتحديد جلسة لهذا الاشكال ، وذلك وفقاً لقانون المـــرافعات ومـــن ثـــم يترتب على رفع الاشكال وقف تنفيذ القرار مؤقتاً ، والهـــدف مـــن هـــذا الاجراء الذى يلجأ اليه اصحاب الشأن هو تعطيل تنفيذ القرار لاغراض مخالفة للقانون . ثم بعد ذلك يحكم القضاء العادى وفقاً لنص المـــادة رقـــم ١٨ مـــن هذا القانون (قانون تنظيم المبانى)بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الاشكال .

وفـــى خـــلال هذه الفترة يكون المواطن قد قام بتوفيق اوضاعة الغير قانونـــية وذلـــك بإنـــهـــاء اعمال البناء او التشطيب للوحدة المخالفة وشغلها بالسكان . وهنا يصعب تنفيذ القرارات الصادرة سواء بالإزالة او التصحيح .

– هـــذا وقد سبق وان رأت محافظة الاسكندرية فى ٢٠ / ٥ / ١٩٩٦ وقبل صدور القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ وامام مايصلها من اشكالات فى تنفـــيذ القرارات الصادرة سواء بالإزالة او التصحيح فى مجال تنظيم المبانى الـــى اســـتطلاع رأى مجلس الدولة فى مدى تنفيذ تلك القرارات رغم وجود اشكالات على تنفيذها بغرض وقف التنفيذ .

– وقد ورد رد فى هذا الشأن بكتاب السيد المستشار نائب رئيس قضايا الدولة بالاسكندرية الموجه الى السيد المستشار القانونى لمحافظة الاسكندرية تحـــت رقم ٩٨٦٨ بتاريخ ١٢ / ٢ / ١٩٩٦ وانتهى الرأى الى : (لا ضير على جهة الإدارة ان هى تريثت فى تنفيذ القرار حتى يقول القضاء كلمته فى الاشكال اما اذا ارتأت جهة الإدارة رغم هذه المحازير الاستمرار فى التنفيذ رغم الاستشكالات بتصورها سلامة القرار وقيامه على سند من القانون ، فإن ذلك يكون على مسئوليتها) .

المطلب الرابع

قرارات رئيس مجلس الوزراء والأوامر العسكرية المتعـــلقـــة بأعمـــــال البنـــاء .

اصـــيب المجتمع المصرى فى الآونة الأخيرة بظاهرة اصبحت تـــهدد حياة الناس بشكل عام وهى ظاهرة تساقط المبانى الحديثة البناء على رؤوس سكانـــها . الامر الذى دعا الحكومة للتدخل الفورى والسريع لوضع حد لهذه

الظاهـــرة وذلك بإصدار بعض القرارات الوزارية والأوامر العسكرية العليا لتلافى ظاهرة انـــهيار المبانى ، نذكر منها فيما يلى :-

١ - أمـــر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكرى العام رقم ٤ لسنة ١٩٩٢ :

صـــدر هذا الامر فى الثانى والعشرين من اكتوبر سنة ١٩٩٢ وتضمن هـــذا القـــرار على ثلاثة مواد تضمنت المادة الاولى منه على ستة فقرات . وهذه المادة تضمنت الحظر التام على ارتكاب افعال التخريب او التعييب او الاتلاف العمدى او الهدم بدون الحصول على ترخيص .

وكذلــك حظـــرت على عدم مراعاة الاصول الفنية المقررة قانوناً فى التصـــميم او التنفـــيذ او الاشراف على التنفيذ . كذلك حظرت هذه المادة فى فقرتـــها الخامسة على اجراء اعمال البناء او التعلية او

التوسعة فيما يجاوز خطوط التنظيم او قيود الارتفاع المقررة .

وجـــاءت المـــادة الثانية بتشديد العقوبات على مخالفة هذا الامر حتى وصـــلت العقوبـــة الى الاشغال الشاقة المؤقتة التى لا تقل مدتـــها عن سبع سنوات .

٢- أمر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكرى العام رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ :

صدر هذا الامر فى ٣١ / ١٠ / ١٩٩٦ واشتمل على خمس مواد .

تضـــمنت المادة الاولى منه على ثلاث فقرات وفيها حظر على جميع فـــئات الدولـــة سواء اكانت افراد او هيئات عامة او خاصة ‥ الخ ، اقامة مـــبانى او توســـعتها او تعليـــتها او تدعـــيمها او هدمها قبل الحصول على ترخـــيص من الجهة الإدارية المختصة .وكذلك حظر عدم مراعاة الاصول الفنـــية فى التصميم والاشراف وكذا عدم مطابقة التنفيذ للرسومات والبيانات التى منح الترخيص على اساسها

وتضـــمنت المـــادة الثانية منه على تشديد العقوبة فى مخالفة هذا الامر والـــتى تبدأ من الحبس لمدة سنة الى التشديد فى العقوبة لتصل الى الاشغال الشـــاقة المؤبدة مدة لا تقل عن عشر سنوات اذا ترتب على المخالفة وفاة او اصابة اكثر من ٣ اشخاص .

وجـاءت المـادة الثانية بتشديد العقوبات على مخالفة هذا الامر حتى وصـلت العقوبـة الى الاشغال الشاقة المؤقتة التى لا تقل مدتـها عن سبع سنوات .

٢- <u>أمـر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكرى العام رقم ٧ لسنة ١٩٩٦[1] :</u>

صدر هذا الامر فى ٣١ / ١٠ / ١٩٩٦ واشتمل على خمس مواد .

تضـمنت المادة الاولى منه على ثلاث فقرات وفيها حظر على جميع فـئات الدولـة سواء اكانت افراد او هيئات عامة او خاصة .. الخ ، اقامة مـبانى او توسـعتها او تعليـتها او تدعـيمها او هدمها قبل الحصول على ترخـيص من الجهة الإدارية المختصة .وكذلك حظر عدم مراعاة الاصول الفنـية فى التصميم والاشراف وكذا عدم مطابقة التنفيذ للرسومات والبيانات التى منح الترخيص على اساسها

وتضـمنت المـادة الثانية منه على تشديد العقوبة فى مخالفة هذا الامر والـتى تبدأ من الحبس لمدة سنة الى التشديد فى العقوبة لتصل الى الاشغال الشـاقة المؤبدة مدة لا تقل عن عشر سنوات اذا ترتب على المخالفة وفاة او اصابة اكثر من ٣ اشخاص .

وتضمنت المادة الثالثة معاقبة كل من اشترك اوساهم او سهل او لم يقم بواجبه فى منع اية جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى المادة الاولى من هـذا الامـر وذلـك من العاملين المختصين بشئون التنظيم وغير ذلك من الجهات الإدارية المختصة والعاملين المختصين فى الإدارة المحلية .

ونصـت المادة الرابعة على ان يلغى كل حكم فى اىامر يكون مخالفآ لاحكام هذا الامر .

اما المادة الخامسة فهى التى نصت على نشره فى الجريدة الرسمية وان يعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره . وقد صدر هذا الامر لصيانة مصالح الـبلاد الحيوية ولإعتبارات ضرورية للمحافظة على ارواح الناس وسلامتهم وامنهم وعلى الصحة العامة والنظام العام ولمواجهة ظاهرة انـهيار المبانى وكثرة الضحايا .

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية العدد رقم ٤٣ بتاريخ ١٩٩٦/١٠/٣١.

ولـــنا رأى : وهو ان هذا الأمر لم يأتى بجديد من حيث تجريم عمليات البـــناء والهدم بدون الحصول على ترخيص ، حيث ان ذلك منصوص عليه صراحة فى القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته اللاحقة . إلا ان الجديد هو حظر على الهيئات العامة والجمعيات العامة او الخاصة منها والقطاع

العــام " قطـــاع الاعمال العام "القيام بأعمال بناء بدون الحصول على ترخـــيص . كمـــا انـــه شدد العقوبة وجعل حدها الادنى الحبس سنة وحدها الاقصى الاشغال الشاقة المؤبدة التى لا تقل عن عشر سنوات . و جعل ذات العقوبـــة لمن اشترك او ساهم او سهل من المختصين بالإدارة المحلية بصفة عامة

٣ – قـــرار رئـــيس مجلس الوزراء بخصوص ارتفاعات المبانى فى بعض مناطق المحافظات الكبرى – القاهرة – الجيزة – الاسكندرية .

أ – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٤ لسنة ١٩٩٦ [١]:

بشأن ارتفاعات المبانى لبعض مناطق محافظة القاهرة :

وقـــد اخـــتص هذا القرار بمحافظة القاهرة ، وفيه تم تحديد ارتفاعات المـــبانى فى بعض مناطق القاهرة وقد نص فى مادته الثالثة على انه يطبق فـــيما لم يرد به نص فى هذا القرار احكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ .

ب – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٥ لسنة ١٩٩٦ .

بشأن أرتفاعات المبانى ببعض مناطق محافظة الاسكندرية[٢] .

وقـــد اخـــتص هـــذا القرار بتحديد ارتفاعات المبانى فى بعض مناطق محافظة الاسكندرية .

وقـــد نص فى مادته الثالثة على انه يطبق فيما لم يرد به نص فى هذا القـــرار احكـــام اللائحـــة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ .

ج – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٦ لسنة ١٩٩٦ .

بشأن ارتفاعات المبانى ببعض مناطق محافظة الجيزة[٣] .

وقـــد اخـــتص هـــذا القرار بتحديد ارتفاعات المبانى فى بعض مناطق محافظة الجيزة .

---

(١) ، (٢) ، (٣) نشروا بالجريدة الرسمية العدد رقم ١٧٠ تابع (أ) الصادر في ١٩٩٦/٨/١.

وقد نص ايضاً فى مادته الثالثة على انه يطبق فيما لم يرد به نص فى هــذا القرار احكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ .

د – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٠٣ لسنة ١٩٩٦ .

بحظر اقامة مبانى فى المساحات الخضراء المملوكة للدولة او القطاع العام[1].

وقــد اشــتمل هذا القرار على مادتين نص فى المادة الاولى منه على مايلى :-

- يحظــر علــى وزارات الحكومــة ومصالحها واجهزتــها ووحدات الإدارة المحلــية والهيئات والمؤسسات العامة وهيئات وشركات القطاع العام وشــركات قطاع الاعمال انشاء مبان او اقامة اعمال فى الاراضى الزراعية والحدائــق والبساتين وسائر المساحات الخضراء المملوكة او المخصصة لها او التى فى حيازتــها بأى صفة كانت والواقعة داخل كردونات المدن والقرى المعــتمدة كمــا يحظر توسيع او تعلية اية مبان او اعمال قائمة بالفعل على الاراضى للمساحات المشار اليها ولا يجوز للجهة الإدارية المختصة بشئون التنظــيم اصــدار اى ترلخــيص بشــىء مما ذكر . ومن الملاحظ ان هذا القرارصدر بعد ان قلت المساحات الخضراء التى تمثل المتنفس عن المدينة واعتدى عليها بالتعدى بالبناء عليها .

ونرى ان ذلك جهد محمود من الحكومة لوقف ماسمى بمذبحة الحدائق العامة واغتيال للخضرة .

هـ – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٥ لسنة ١٩٩٦ .

بشأن حدود الترخيص فى تعلية المبانى وقيود الارتفاع بمدينة القاهرة الكبرى[2] .

و – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٦ لسنة ١٩٩٦ .

بشــأن حــدود الترخــيص فــى تعلية المبانى وقيود الارتفاع بمدينة الاسكندرية [3] .

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٣١١ تابع بتاريخ ١٩٩٦/٩/١٨.

(٢) ، (٣) نشرا في الوقائع المصرية العدد رقم ٢٤٩ (تابع) في ٣ نوفمبر سنة ١٩٩٦.

وقــد صـــدرا هذين القرارين فى تاريخ واحد وتضمنا نفس المضمون حيــث اخــتص احدهمـــا بمحافظة القاهرة الكبرى والآخر تضمن محافظة الاسكندرية .

واشتمل كل منهما على ثلاث مواد ، نصت المادة الاولى فى كل منهما علـــى مايلى مع الاختلاف فى تحديد المحافظة وسوف نعرض للقرار الاخير الخاص بمحافظة الاسكندرية .

<u>المـــادة الاولـــى</u> : يحظر الموافقة على طلب الترخيص فى التعلية فى مدينة الاسكندرية ، صراحة او ضمناً ، بالنسبة للمبانى التى بدىء فى انشائها قـــبل تـــاريخ العمل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ والمعدل لبعض احكام القـــانون رقـــم ١٠٦ لســـنة ١٩٧٦ المشـــار اليه ، إلا فى الحدود التى كان مســـموحاً بـــها قانوناً قبل هذا التاريخ .كما يحظر فى ذات المدينة الموافقة على هدم القصور والفيلات ، او على اقامة بناء فى ارض عقار سبق هدمه او يشرع فى هدمه بغير ترخيص ، إلا فى حدود ارتفاعه الذى كان عليه من قبل دون اى تجاوز .

<u>المادة الثانية</u> : تعتبر كل موافقة ، صريحة او ضمنية ، بالمخالفة لأى حكـــم مـــن احكام المادة السابقة باطلة بطلاً مطلقاً ، وعلى الجهات الإدارية المختصـــة اتخاذجمـــيع الإجراءات القانونية حيال ما يشرع فيه من تعلية او ارتفـــاع على اساس هذا البطلان .وتتخذ الإجراءات التأديبية فى الحال ضد كـــل مسئول عن الموافقة المخالفة ، وكذلك ضد كل رئيس مختص ، اياً كان موقعه او الجهة الإدارية التى عمل بـــها يتراخى فى محاسبة ذلك المسئول .

واما المادة الثالثة منه فقد نصت على تاريخ نشر هذا القرار .

<u>ولنا رأى على ذلك :</u>

لا شك ان القرارات التى تصدرها الحكومة بـــهدف تنظيم عملية البناء او الهـــدم ، هى قرارات لها حجيتها ، واحترامها واجب ، ويجب تنفيذها فى المجـــال الـــذى صدرت من اجله ، إلا اننا نرى ان هذه القرارات لها طابع خـــاص حيث حرم بعض مالكى القصور والفيلات من هدمها والانتفاع بـــها واقامة عمارات بدلاً منها .

وفى رأينا ان كان ظاهر ذلك القرار هو المحافظة على التراث القومى والمحافظـــة على الطابع المميز ، إلا انه يخفى فى طياته حظراً على الملكية الخاصة التى هى مصونة بحكم القانون ، حيث نصت المادة ٣٤ من الدستور

علـــى ان الملكـــية الخاصة مصونة ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا فى الاحـــوال المبيـــنة فى القانون وبحكم قضائى ، ولاتنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون ...

ونرى انه اذا ارادت الدولة الحفاظ على التراث او الطابع العام المميز مـــن واقـــع ملكية خاصة فعليها تعويض صاحب هذه الملكية تعويضاً عادلاً يســـتطيع بموجب هذا التعويض الاستثمار بدلاً من الحجر عليه فى التصرف فـــى ملكيته الخاصة بحجة المحافظة على التراث ، وخصوصاً فى ظل ازمة الاسكان الحالية ، حيث انه قد لجأ الكثير من اصحاب هذه القصور والفيلات الى التحايل بطريقة او بإخرى من خلف القانون وقاموا بـــهدمها والبناء بدلاً منها بما يعود عليهم بالنفع المادى لهم والنفع للآخرين بالحصول على وحدات سكنية متعددة بدلاً من كونـــها فيلات وحدة سكنية واحدة .

ومن ثم فإننا نرى ان تلك القرارات ماهى إلا حجر على الملكية لهؤلاء الافـــراد وهذا الحجر مخالف للقانون بل ومخالف للدستور ، ويجب العدول عنهما بما يحقق التوازن فيما بين التراث واحترام الملكية الفردية .

المبحث الثانى

التخلف الفنى فى المجال القانونى

ان الإدارة المحلية فى مصر يحكم العاملين فيها قانون العاملين المدنيين بالدولـــة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ولقد ادخل على هذا القانون تعديل هو القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

_ ويحكـــم العامليـــن فىشركات القطاع العام (قطاع الاعمال العام) القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨

ويحكم الإدارات القانونية بالقطاع العام اى بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ [١].

- ويحكم مجلس الدولة القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته .

- ويحكـــم هيـــئة قضـــايا الدولة القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ معدلاً بالقـــانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ وكذلك القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٣ ببعض الاحكام الخاصة بأعضاء هيئة قضايا الدولة .

- ويحكم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . ولو نظرنا الى هذه التشريعات السابقة لوجدنا ان هناك تفرقة فـــيما بيـــن موظف الإدارة المحلية وموظف القطاع العام بصفة عامة ، وان اعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية ليس لهم قانون خاص يحكمهم بـــل يسرى عليهم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ اسوة بباقى العاملين بالدولة ولـــيس له اى تمييز ، بينما نرى ان هناك قانون خاص هو القانون رقم ٤٧ لســـنة ١٩٧٣ خاص بالإدارات القانونية بالقطاع العام اى المؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها .ولو نظرنا الى هذا القانون لوجدناه قد نص فى مادته الاولى على مايلى :-

<u>مـــادة اولى :</u> الإدارات القانونية فى المؤسسات العامة والهيئات العامة والوحـــدات الاقتصـــادية ، اجهزة معاونة للجهات المنشأة فيها ، وتقوم بأداء الاعمـــال القانونية اللازمة لحسن سير الانتاج والخدمات ، والمحافظة على الملكية العامة للشعب والدعم المستمر للقطاع العام .

وتتولى الإدارات القانونية فى الجهة المنشأة فيها ممارسة الاختصاصات التالية :

---

(١) الجريدة الرسمية العدد رقم ٢٧ في ١٩٧٣/٧/٥.

اولاً : المـــرافعة ومباشرة الدعاوى والمنازعات امام المحاكم وهيئات التحكيم ولدى الجهات الإدارية

ذات الاختصاص القضائى ومتابعة تنفيذ الاحكام .

ثانـــياً : فحص الشكاوى والتظلمات واجراء التحقيقات التى تحال اليها من السلطات المختصة .

ثالثاً :اعداد مشروعات العقود ،وابداء الآراء القانونية فى المسائل التى تحال اليها من رئيس مجلس الإدارة او من يفوضه من المديرين .

رابعاً : اعداد مشروعات اللوائح الداخلية ،ولوائح الجزاءات وغير ذلك من القرارات والأوامر التنظيمية الفردية .

خامســـاً :معاونـــة مجلـــس الإدارة فى مراقبة تطبيق الوحدة للقوانين واللوائح والانظمة السارية .

سادســـاً : الاعمـــال القانونية الاخرى التى يعهد بـــها اليها من مجلس الإدارة .

وقـــد ورد فـــى هـــذا القانون فى الفصل الثانى منه بخصوص مديرو واعضـــاء الإدارات القانونـــية فـــى المادة منه بان تكون الوظائف الفنية فى الإدارات القانونية الخاضعة لهذا القانون على الوجه التالى :

- مدير عام ادارة قانونية .
- مدير ادارة قانونية .
- محام ممتاز .
- محام اول .
- محام ثانى .
- محام ثالث .
- محام رابع .

وتحدد مرتبات هذه الوظائف وفقاً للجدول المرافق بـــهذا القانون .

وقـــد حددت المادة رقم ١٣ من القانون الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظائف الفنية بالإدارات القانونية على النحو التالى :

يشترط فيمن يشغل الوظائف الفنية بالإدارات القانونية ان يكون قد مضى على قيده بجدول المحامين المدة المبينة قرين كل وظيفة منها ، وذلك على النحو التالى :

– محام ثانٍ: القيد امام محاكم الاستئناف او انقضاء ثلاث سنوات على القيد امام المحاكم الإبتدائية.

– محام ثالث : القيد امام المحاكم الابتدائية .

– محام اول : القيد امام محاكم الاستئناف لمدة ثلاث سنوات او انقضاء ست سنوات على القيد امام المحاكم الابتدائية .

– محام ممتاز : القيد امام محاكم الاستئناف لمدة ست سنوات او انقضاء احدى عشرة سنة على الاشتغال بالمحاماة مع القيد امام محاكم الاستئناف .

– مدير ادارة قانونية : القيد امام محكمة النقض لمدة سنتين او القيد امام محاكم الاستئناف وانقضاء اربع عشرة سنة على الاشتغال بالمحامات .

– مدير عام ادارة قانونية : القيد امام محكمة النقض لمدة ثلاث سنوات او القيد امام محاكم الاستئناف وانقضاء خمس عشرة سنة على الاشتغال بالمحاماة مع القيد امام محكمة النقض .

واذا نظرنا الىاعضاء الإدارات القانونية بالإدارة المحلية ، نجد انهم عبارة عن موظفون عاديون لا لا فرق بين خريج كلية الحقوق وخريج كلية التجارة او الآداب ، حيث يمكن فى الإدارة المحلية نقل احد اعضاء الإدارة القانونية فىالإدارة المحلية ليعمل فى اى عمل إدارى مثل العمل فى قسم تراخيص المحلات او إدارة اللجان والمجالس ، وهذه اقسام ليس فيها الصفة القانونية بل الغالب على عملها هو الطابع الإدارى البحت .

بل ان الجميع يحكمهم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ وليس بين مواد هذا القانون مايميز بين اعضاء هذه الإدارات " الإدارة القانونية " وبين غيرها من الإدارت ، وليس ايضاً هناك قانون خاص يحكمهم اسوة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ الخاص بالإدارات القانونية .

وهذا من وجهة نظرنا يؤدى الى وضع تفرقة ليس لها محل بين اقران المؤهل الواحد ، حيث ان من حالفه الحظ وعمل فى غير الإدارة المحلية هو محام بالمعنى القانونى لهذه الكلمة[1] .

فـــى حيـــن ان مـــن جانبه الحظ وعمل فى الإدارة المحلية هو موظف عـــادى ليس هناك فرق بينه وبين اى موظف تخصصى آخر ، وهذه تفرقة ليس لها محل [2].

المطلب الأول

التفرقة بين أعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية والنظراء لهم فى باقى القطاعات

كما سبق وان عرضنا آنفاً ان الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية لا يتمتع أعضاءها بأى ميزة تميز بينهم وبين باقى موظفى الإدارات الاخرى بل هم مجرد موظفون عاديون يجوز لجهة الإدارة نقلهم من العمل القانونى الى اى عمل إدارى آخر ، كما انه ليس لهم كادر وظيفى خاص بـــهم بل الكادر الوظـــيفى العـــادى هو الذى يسرى عليهم بل والاكثر من ذلك فإنه ليس لهم الحـــق فى القيد لدى نقابة المحامين ، حيث ان قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يحرم ذلك ويعتبر القيد فى جدول المحامين عملاً آخر لا يجوز الجمع بينه وبين العمل فى الإدارة المحلية .؟-

فـــى حيـــن ان القانون الخاص بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ لا يحـــرم ذلـــك بل ان اعضاء الإدارات القانونية فى هذا القطاع لهم الحق بل يجـــب علـــيهم القيد لدى نقابة المحامين ٠٠ وقد اوضح ذلك قانون الإدارات القانونـــية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بل وحدد درجات هؤلاء فى المادة رقم (١) مـــنه ، كما انه بالنسبة للمعاملة المادية فإن هؤلاء الاعضاء – فى الإدارات القانونية بالإدارة المحلية لا يتمتعون بأى مقابل مادى مميز عن باقى موظفى الإدارة المحلـــية ، فـــى حين ان الآخرين فى الإدارات القانونية بالقطاعات الاخرى يصرف لهم بدل تفرغ وفقاً لنصوص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ .

ونرى هنا ان هذه التفرقة تظهر بوضوح فى الآتى :-

---

(١) الوظيفة العامة – للدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط – طبعة ١٩٩٣.
(٢) النظريات العامة في القانون الإداري – دراسة مقارنة – للدكتور / عبد الغني بسيوني عبد الله طبعة ٢٠٠٢.

مباشرة الدعاوى القضائية :

لا يجوز لأى عضو من اعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية ان يباشـــر الدعاوى القضائية التى ترفع من او على الوحدة التى يعمل فيها حيث ان هذا العضو كما سبق وان ذكرنا ليس محامياً بالمعنى القانونى وليس مقيداً لدى نقابة المحامين بل هو مجرد موظف عادى ، فى حين ان من حق عضو الإدارة القانونية فى ظل احكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ او الذين يحكمهم القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ان يباشروا الدعاوى التى ترفع من او على الوحدات التى يعملون بـــها .

وهنا يظهر سؤال اذا كان اعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية لـــيس لهـــم الحق فى مباشرة الدعاوى عن جهة الإدارة فمن اذن الذى يباشر هذه الدعاوى عن هذه الإدارة ؟

اذن من الذى يباشر دعاوى الإدارة المحلية ؟ .

للإجابة عن هذا السؤال نستعرض احكام القوانين التالية :

صـــدر القـــانون رقـــم ٥٨ لسنة ١٩٥٩ واعقبه القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ وعـــدل هذا الاخير بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ بشأن تنظيم هيئة قضايا الدولة ، وقد نص فى المادة رقم (٦) منه على مايأتى :

– تنوب هذه الهيئة عن الدولة بكافة شخصياتـــها الإعتبارية العامة فيما يرفع منها او عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتـــها ولـــدى الجهات الاخرى التى خولها القانون اختصاصاً قضائياً ، وتسلم اليها صـــور الاعلانـــات الخاصـــة بصحف الدعاوى وصحف الطعون والاحكام المـــتعلقة بـــتلك الجهات ما اتصل منها بجهة القضاء العادى او جهة القضاء الإدارى او اى هيـــئة قضائية اخرى . ومن هنا نرى ان هيئة قضايا الدولة هى التى تقوم بمباشرة الدعاوى سواء من او على الإدارة المحلية ووحداتـــها المخـــتلفة . حيث يقوم عضو هيئة قضايا الدولة بالترافع امام جهات القضاء المخـــتلفة عن الإدارة المحلية ووحداتـــها المختلفة ، وكذلك يقوم عضو هيئة قضـــايا الدولة بمباشرة الدعاوى عن الإدارة المحلية ووحداتـــها .. اى ان هيـــئة قضايا الدولة هى محامى الإدارة المحلية وان عضو الإدارة القانونية بـــالإدارة المحلـــية ليس له صفة المحامى وليس له اى اختصاصات قانونية

خارج نطاق الإدارة المحلية بل ايضاً نرى ان بعض وحدات الإدارة المحلية تلجأ فى بعض الاحيان الى مجلس الدولة لإستطلاع الرأى فى بعض النواحى القانونية[1] [2].

ولنا رأى فى هذا الموضوع :

كما سبق ورأينا فى قطاع الأعمال العام – القطاع عام – أو القطاع الخاص ، بل والهيئات وغيرها من مرافق الدولة ان عضو الإدارة القانونية فيها هو محامى بالمعنى الواسع لهذه الكلمة ، حيث له كافة اختصاصات المحامى سواء فى ذاته شخصياً او فى نطاق الجهة التى يعمل بها ، هذا الاختصاص له صداه فى جميع الجهات الاخرى بل وتعترف به ، كما انه من حقه القيد فى جدول المحامين ومباشرة هذه المهنة على جميع المجالات من دفاع او رفع دعاوى من او عن الجهة التى يعمل بها .

بل وليس لهيئة قضايا الدولة اى اختصاص فى عملها إلا فى اضيق نطاق .

فى حين نرى ان عضو الإدارة القانونية فى الإدارة المحلية ليس له الحق فى القيد فى جدول المحامين لأنه اذا اراد ذلك عليه ان يستقيل من عمله الحكومى فى الإدارة المحلية حتى يمكن قيده لدى نقابة المحامين بل انه اذا ثبت قيده لدىنقابة المحامين وباشر دعوى ، يكون هذا الاجراء باطل وفقاً لقانون المحاماة ذاته .ومن هنا نرى ان هيئة قضايا الدولة وهى تباشر اختصاصاتها امام المحاكم نيابة عن الإدارة المحلية ، فيه كثير من المواضع التى تحتاج الى اعادة النظر . فمثلاً : عندما يتم رفع دعوى قضائية على احدى وحدات الإدارة المحلية نجد انه يجب ان تعلن هيئة قضايا الدولة ممثلة عن هذه الوحدة بهذه الدعوى ، ثم تقوم الهيئة المذكورة بإخطار هذه الوحدة بصورة من عريضة الدعوى ويطلب من هذه الجهة اعداد المستندات ومذكرة بالموضوع ، ويقوم عضو هيئة قضايا الدولة بدور الوسيط مابين المحكمة المختصة وجهةالإدارة ، حتى انه فى بعض الاحيان بل وفى احيان كثيرة نجد ان البيانات يتأخر وصولها للهيئة وغالباً ماتصدر الاحكام ضد جهة الإدارة .فلو كان قد منح لجهة الإدارة الحق فى مباشرة الدعوى دون

(١) الرقابة علي أعمال الإدارة – مبدأ المشروعية – للدكتور / سامي جمال الدين طبعة ٢٠٠٢.
(٢) القضاء الإداري – الكتاب الأول – للدكتور / سليمان محمد الطماوي طبعة ١٩٧٦.

وساطة هيئة قضايا الدولة – ونحن هنا نصف عمل هيئة قضايا الدولة بعمل الوسـيط مجـازآ – لكان ذلك افضل بكثير من عدة نواحى نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :-

١- ان جهــة الإدارة ممثلة فى الإدارة المحلية بوحداتـها المختلفة هى الأقدر على الرد فى الدعاوى امام المحكمة بل وأقدر فى الدفاع بوصفها هى الأصيلة فى موضوع الدعوى .

٢ – اعطــاء الفرصــة كاملــة لعضو الإدارة القانونية لإثبات الكفاءة وتمثـيل جهة عمله والرد فى الدعاوى دون الرجوع لجهة عمله ، وفى ذلك وفر للوقت والجهد امام القضاء .

٣ – اعطاء الحق لعضو الإدارة القانونية فى الإدارة المحلية للقيد لدى نقابة المحامين بالمساواة مع اقرانه فى الوحدات الاخرى بما يعطى بذلك الثقة فى النفس وعدم وضع تفرقة ليس لها اى مبرر .

٤ – اعطــاء الحرية الكاملة لجهة الإدارة فى انــهاء الخصومات التى ترفع منها او عليها بالطرق التى تتناسب وظروف كل جهة على حدة .

ومــن ثم فإننا نرى ضرورة تعديل التشريعات القائمة بما يعطى الحق لــبعض الإدارات القانونــية بــالإدارة المحلية فى القيد فى جدول المحامين ومساواتــهم بأقرانـــهم من المحامين بالوحدات الاخرى ، بل والاهم من ذلك ، وضــع كــادر خــاص بــــهم فــى الإدرة المحلية لرفع مستواهم الفنى والاقتصــادى بصــرف الـبدلات المقررة للمحامين بالقطاع العام – قطاع الأعمال العام – والهيئات الاخرى .

المبحث الثالث

التخلف فى مجال التخطيط والمتابعة

ماهو التخطيط :

ذهـــب كثير من العلماءالى تعريف التخطيط بعدة تعريفات نختار منها مايلى [1]:-

تعريف للدكتور سليمان الطماوى :

- حيث عرف التخطيط فى اوسع معانيه بانه " التدبير الذى يرمى الى مواجهـــة المســـتقبل بخطط منظمة سلفآ لتحقيق اهداف محددة ، وهو بـــهذا المعـــنى ظاهـــرة اجتماعية عامة تشمل المشروعات الخاصة والمشروعات العامة ، ويمارسه الافرادفى حياتـــهم الخاصة ، ولا ينعدم إلا فى الجماعات البدائـــية الـــتى تعـــتمد اعتمادآ كليآ على العادات والتقاليد ، وتلك التى تكل امورهـــا للقـــوى الغيبية ، فهو اى التخطيط يقوم اذن على عنصرين هما : التنبؤ بالمستقبل ، والاستعداد لمواجهته .

تعريف الدكتور ابراهيم درويش :

يـــرى ان التخطـــيط مـــاهو إلا نشـــاط يتعلق بالمستقبل وبالإقتراحات والقـــرارات الـــتى ســـوف تحكم هذا المستقبل وتطبق فيه ، وذلك فى اطار البدائل الممكنة التى يجب تقييمها لإختيار البدائل الاسلم والوسيلة التى تحققه.

ومـــن هذه التعريفات السابقة نستطيع ان نعرفها بأسلوب بسيط وهو ان اى انســـان مـــنا يستخدم فى حياته اليومية لفظ خطة او برنامج اى البرنامج الـــيومى الذى يسعى لتحقيقه ويبرز فى ذلك عدة اشياء تحدد معالم البرنامج وهى :-

١ – ان يحدد بصورة مبدئية الاعمال التى يرجو القيام بـــها .

٢ – ان يحدد بصورة مبدئية لأولويات هذا العمل .

٣ – ان يحـــدد ايضـــآ بصـــورة مبدئية لمواعيد البدء والانتهاءمن هذا العمل.

٤ –ان يقـــدر الزمـــن اللازم للإنتهاء من كل منها والامكانيات المالية الاخرى .

---

(١) دروس في الإدارة العامة للدكتور / عثمان حسين كلية الحقوق جامعة الإسكندرية – طبعة ١٩٩٤ ص ٧٢

٥ – ان يقوم بعمل مراجعة لإمكانية تدبير هذه الامكانيات ام لا .

٦ – اعداد جدول للتنفيذ محدداً فيه البدء والانتهاء .

٧ – مراجعة كل وقت وآخر اثناء اليوم للأعمال التى انجزت وتعديلاً للجدول على ضوء ماتحقق .

٨ – اعـداد تقيم فى نـهاية اليوم لما تحقق من اعمال على ضوء ماتم من اعمال بما كان مقدراً .

تلـك اهداف فى نطاق ضيق وفى حدود برنامج يومى . ويمكن قياس ذلـك على نطاق اوسع ، وهى بذلك تعنى تحديداً مقدماً للأعمال التى يلتزم الفـرد تنفـيذها خـلال مدة معينة مع تحديد لموعد البدء و الانتهاء من كل منها[١] .

المطلب الأول

انواع التخطيط على مستوى الدولة

التخطـيط علـى مستوى الدولة له صور عديدة تتفاوت وفق عدد من الابعـاد او المعايـير . فعلـى اساس نطاق التخطيط ، يمكننا ان نميز بين التخطـيط القومى الشامل الذى تتناول فيه الدولة مختلف قطاعات النشاط فى المجتمع وبين التخطيط الجزئى الذى يتعلق بقطاع معين او اقليم معين .

وعلـى اساس درجة الالتزام يمكننا ان نميز بين التخطيط الملزم الذى تمـارس فـيه الدولـة القدرة على وضع اهدافه وسياساته وبرامجه موضع التنفـيذ، وبيـن التخطـيط الاختـيارى غير الملزم الذى تترك فيه الحرية للمنظمات التى يقع عليها التنفيذ ، ان تنفذ ماتحتويه الخطة او لا تنفذ . وعلى اسـاس درجـة التفضـيل يمكنـنا ان نميز بين الخطط التى تحتوى على[٢] تفصـيلات دقـيقة عـن مخـتلف المؤشرات والمعايير المطلوب تحقيقها . والسياسات والبرامج المطلوب الالتزام بـها وبين الخطط التى تحتوى على اهـداف ونتائج نـهائية وسياسات وبرامج تصاغ فى عموميات ولا تحتوى على وصف تفصيلى لما هو متوقع او مطلوب تحقيقه . وعلى اساس درجة المركزية يمكننا التفرقة بين الخطط المركزية التى لا تشارك الوحدات القائمة فـى صياغتها وانما تقوم بإعدادها وصياغتها الاجهزة الحكومية المركزية ،

---

(١) أصول التنظيم والإدارة للدكاترة / مصطفي زهير، وعادل حسن، وعاطف عبيد – دار النهضة العربية طبعة ١٩٧٤ ص ١٠٧ وما بعدها.

(٢) الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن للدكتور/ أحمد صقر عاشور دار المعرفة الجامعية طبعة ١٩٨٣ ص ٣٢٢.

وبين الخطط اللامركزية او الديموقراطية وهى التى يتاح فيها للأجهزة القائمة بالتنفيذ والمتأثرة به ان تشارك بدور رئيسى فى وضع الخطة وصياغتها .
ومن ناحية المدى الزمنى يمكننا ان نفرق بين صور التخطيط على اساس المدى الزمنى الذى تغطيه الخطط ، فعلى اساس هذا البعد الزمنى يمكننا ان نميز بين الخطط الطويلة الأجل وبين الخطط المتوسطة الأجل ، والقصيرة الأجل .

المطلب الثانى

العوامل المؤثرة على عملية التخطيط على مستوى الدولة

تخضع عملية التخطيط ووضع الخطط على مستوى الدولة لعديد من المؤثرات . ويتفاوت بطبيعة الحال مزيج هذه المؤثرات بتفاوت الظروف والبيئة التى تعمل فيها الاجهزة الحكومية ، والتى توضع هذه الخطط فى ظلها .

ويمكننا ان نميز بين المجموعات التالية للعوامل التى تؤثر على التخطيط على مستوى الدولة :-

١ – الاطار الدستورى والفكر السياسى للدولة .

٢ – الاطراف المعنية بالخطط العامة . وهذه الاطراف هى :

أ – الجهاز التشريعى .

ب – الجهاز الحكومى .

ج – الاحزاب السياسية .

د – جماعات المصالح او جماعات الضغط .

هـ – الرأى العام .

٣ – القيود العملية على الخطط العامة ، وتتضمن هذه القيود :

أ – الامكانيات والموارد والمعلومات المتاحة .

ب – الظروف العامة المحيطة بوضع الاهداف والخطط .

ج – الخصائص السلوكية للمجتمع .

هذه هى العوامل المؤثرة فى عملية التخطيط على مستوى الدولة بصفة عامة ، الامر الذى يجعلنا ننتقل الى تطبيق ذلك فى مصر بصفة خاصة

ومـــنها المـــبادىء العامة التى تحكم التخطيط فى مصر وكيفية اعداد الخطة القومية فى مصر وكذلك الهيئات التى انيط بـــها اعداد هذه الخطة[1] .

المطلب الثالث

التخطيط فى جمهورية مصر العربية

حرصت الدساتير المصرية المتعاقبة على جعل التخطيط امراً الزامياً ، وبذلك اصبح وجوب العمل على اساس التخطيط مبدأ دستورياً .

فقد نصت المادة السابعة من الدستور الصادر فى عام ١٩٥٦ على ان " يـــنظم الاقتصـــاد القومـــى وفقاً لخطط مرسومة تراعى فيها مبادىء العدالة الاجتماعـــية وتـــــهدف الى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة " وقد حدد الدســـتور الحـــالى لجمهورية مصر العربية الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ اســـس التخطيط ومقوماته ، فنصت المادة ٢٣ منه على ان " ينظم الاقتصاد القومـــى وفقـــاً لخطة تنمية شاملة يكفل زيادة الدخل القومى وعدالة التوزيع ورفـــع مســـتوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الاجـــر بالانتاج ، وضمان حد ادنى للأجور ، ووضع حد اعلى يكفل تقريب الفـــروق بين الدخول " . وقد نصت المادة ٢٤ من الدستور المشار اليه على ان " يســـيطر الشـــعب على كل ادوات ووسائل الانتاج وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية التى تضعها الدولة " .

كذلـــك حـــدد الدستور الحالى دور كل من القطاعين العام والخاص . فنصـــت المـــادة ٣٠ منه على ان " ملكية الدولة هى ملكية الشعب ، وتتاكد بالدعم المستمر للقطاع العام ، ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ، ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية " .

ونرى إعادة النظر فى هذا النص حيث ان الاتجاه الآن الى الخصخصة بمفهومهـــا الواسع واصبح القطاع الخاص ركيزة من الركائز الاساسية فى بناء المجتمع .

صدر بعد ذلك القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن اعداد الخطة العامة للدولـــة ومـــتابعة تنفيذها ورسم اهداف التخطيط فى مصر ووضع المبادىء العامة للتخطيط وكيفية وضع الخطة .

---

(١) الإدارة العامة للدكتور/ إبراهيم عبد العزيز شيحا – دار الجامعة طبعة ١٩٨٣ بيروت ص ١٨٤ وما بعدها.

الفرع الأول :

اولاً : المبادىء العامة التى تحكم التخطيط فى مصر :

حـــدد القـــانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ المبادىء التى تحكم التخطيط فى جمهوريـــة مصـــر العربية ، وقد حدد هذه المبادىء واجملها فى ثمانية نقاط هى:

١ – وحدة الخطة وشمولها .

٢ – مركزية التخطيط ولا مركزية تنفيذه .

٣ – المسئولية القيادية للقطاع العام " ومع مرور الوقت ستكون للقطاع الخاص " .

٤ – تقسيم الخطة الى مراحل زمنية .

٥ – توزيع مشروعات الخطة .

٦ – ربط الخطة بالميزانية .

٧ – الزامية الخطة .

– مراحل اعداد الخطة القومية فى مصر :

تمر مراحل اعداد الخطة القومية فى مصر بأربعة مراحل هى :–

أ – مرحلة اعداد البيانات والاحصاءات وتجميعها .

ب – اعداد مشروع الخطة .

ج – مناقشة الخطة .

د – اقرار الخطة .

- الهيـــئات الـــتى انيط بـــها امر التخطيط تبعاً لاحكام الدستور الحالى " دستور عام ١٩٧١ :

تخـــتص الحكومـــة " مجلـــس الوزراء " بإعداد مشروع الخطة ويقوم باقـــرارها مجلس الشعب وذلك فى ضوء السياسة العامة للدولة . غير انه اذا كانت المصلحة العامة تقضى بأن يعهد بعملية التخطيط القومى الطويل الأجل الىهيـــئات مركـــزية علـــى النحو السابق الاشارة اليه ، فإن ذات المصلحة تقضى ايضاً بأن لا يكون التخطيط عملية استئثارية للهيئات المركزية ، وانما توجب هذه المصلحة انشاء هيئات وإدارات للتخطيط بالوزارات وغيرها من

المصـــالح لتساهم فى الخطة العامة التى تضعها هيئات التخطيط المركزية ، ومن الاجهزة التى تتعاون مع الاجهزة المركزية فى اعداد الخطة العامة هى:

١ – وزارة التخطيط القومى .

٢ – لجان التخطيط والمتابعة فى الوزارات والمؤسسات العامة ..

٣ – مكاتب التخطيط والاتصال بالوزارات والمصالح .

٤ – معهــد التخطيط القومى . والذى انشىء بالقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٠ .

المطلب الرابع

التخطيط فى ظل الإدارة المحلية .

التخطــيط المحلــى هو نوع من اللامركزية فيما يتعلق بوضع الخطة وتنفــيذها والاشراف عليها ، وذلك لمقابلة الأحتياجات الخاصة بمنطقة معينة ورغبات الافراد الذين يقطنون بـــها .

ويعطـــى لـــلإدارة المحلـــية ســـلطات معينة لرسم وتنفيذ هذه الخطط والاشراف عليها .

كمـــا اتسعت رقعة البلاد كلما ذادت الحاجة الى درجة من اللامركزية لظهـــور الاختلاف فى الميزات الاقتصادية وفى رغبات السكان وعاداتـــهم المعيشية .

الفرع الأول

أولاً : عدم تعارض الخطة القومية مع الخطة المحلية :

لا تـــتعارض الخطط التى ترسمها وتضعها الإدارة المحلية مع الخطة القومية التى ترسمها السلطات المركزية والتى تتم على مستوى قومى ، وذلك لأن السلطات المركزية تضع الاطار العام لخطة التنمية الاقتصادية ولا تعدو ان تكـــون الخطط التى تضعها السلطات المحلية سوى انعكاس لها ولا يمكن ان تخـــرج عـــن الاطار الذى حددته السلطات المركزية . وبمعنى اخر ان الخطط المحلية لا توضع الا بعد دراسة لظروف كل اقليم والاحتياجات التى ينبغى تحقيقها والامكانيات المتوفرة وبعض الموارد النادرة ، ثم تضع اهدافاً ينبغى تحقيقها ، فتعمل بعد ذلك على السير فى طريق تنفيذها . اذن يقع على الســلطات المحلـــية ان تقوم بتطبيق الخطة القومية والاشراف على تنفيذها والرقابة على هذا التنفيذ.

ونظام الإدارة المحلية يساعد حركة التنمية على ان تسير قدماً نحو التقدم والازدهار ، كما يمكنها من تحقيق اهدافها والتغلب على الكثير من المشاكل التى قد تعترض طريقها .

ويمكن اجمال المساعدات التى تقدمها الإدارة المحلية بالنسبة للتنمية فى النقاط التالية :-

اولاً : تستطيع اللجان الاقتصادية فى كل محافظة القيام بالبحوث الفنية والدراسات التحليلية للأمكانيات الاقتصادية فى الأقليم (اى المحافظة) والعمل على توزيع هذه الامكانيات على المناطق المختلفة ، ثم بعد ذلك يجب وضع الخطط المحلية (التى لا تخرج عن الاطار لعام للخطة الشاملة التى وضعتها السلطات المركزية) والتى تقوم على جمع البيانات الاحصائية عن طريق اوجه النشاط المختلفة مع العمل على اعادة توزيع السكان على المناطق المختلفة حسب احتياج كل قطاع .

ويطلق على هذا الحصر للأمكانيات الاقتصادية الحصر المحلى او الاقليمى .

ويقع على كاهل الاقليم عبء وضع انظمة خاصة لهذا الحصر ، فيقوم بعمل حصر من الناحية الجيولوجية ثم ابحاث ودراسات هندسية على التربة ، وبذلك تكشف تلك المناطق عما فيها من معادن وبترول وما تحتاج اليه من انشاءات فى الطرق والمواصلات والقوى الكهربائية .

ثم عمل حصر عن طريق السوق من ناحية حجم السوق المحلى وقدرته على امتصاص هذا الانتاج .

ثانياً : عمل حصر للقوى البشرية المتوفرة فى كل اقليم ومقارنته مع الاحتياجات القائمة على ان يكون هذا الحصر مبيناً على اساس الحرف والمهن المتوافرة فى هذا الاقليم ، وذلك لتقدير الفائض من العمل الذى يمكن استغلاله عند القيام ببعض المشاريع . وبعد ذلك تستطيع الإدارة المحلية ان تقترح سياسة للقضاء على البطالة فى هذا الاقليم او تقترح تهجيرها الى مناطق اخرى تشكو الندرة فى الايدى العاملة ، وسوف يخلق هذا التوازن المنشود بين العرض والطلب من العمال .

بالاضافة الى ذلك يمكن ان يقوم كل اقليم بحصر الكفايات العلمية فى جميع نواحى التخصص والخبرة لإمكان الافادة منهم عند الحاجة ثم التعرف

على نواحى النقص فى المؤهلات والخبرات التى تكفل رسم السياسة التعليمية على اسس علمية وعلى ضوء الاحتياجات .

ثالثآ : هناك عجز فى المهارات التى تتطلبها النهضة الصناعية ، وذلك لان الغالبية العظمى من العمال ليسوا من المهرة . واحسن وسيلة لتوفير هذه المهـــارات فى الإدارة المحلية هى اقامة مركز للتدريب المهنى فى المناطق الصناعية المختلفة .ويستطيع كل اقليم ان يطلب من الحكومة المركزية ، بعد دراسة هذه الاحتياجات ، انشاء مثل هذه المراكز التى تعمل على رفع انتاجية العمـــال وادخال نظم التدريب المهنى الحديث ووضع البرامج لتحقيق اقصى الفائدة من مشروعات التنمية [1].

رابعآ :تستطيع اللجان الاقتصادية التابعة للإدارة المحلية عمل ميزانيات تقديـــرية لعوامـــل الانتاج المتوفرة فى كل اقليم . وهذه الميزانيات التقديرية بالنسبة الى البرامج الاقتصادية جزء واحد ومتصل ، وهذه الميزانيات عبارة عـــن كشـــف حســـاب يعد بعد رسم السياسات عن استغلال الموارد المحددة الموجودة تحت تصرف الاقاليم خلال الفترة الى يتم التخطيط بالنسبة اليها [2].

توضـــح الميزانـــية التقديرية الطلب على الموارد والغرض منها وذلك بغرض الحصول على اكبر مايمكن من المنفعة خلال تلك الفترة .

خامســآ : يجب ان يقوم التوطن الصناعى على اسس اقتصادية سليمة بمعـــنى توزيـــع المصانع المختلفة على اقاليم القطر المختلفة على اساس من الـــتوزيع السليم المبنى على اسس اقتصادية عادلة . وتتدخل الحكومة لتوجيه الصناعة الى مناطق معينة لاسباب اجتماعيةواقتصادية . وتستطيع الحكومة ان تســـاعد علـــى توجيه الصناعة الى المناطق التى ترغب فيها عن طريق اللامركزية الحكومية التى تعمل على الاستقلال الشبه ذاتى للحكومات المحلية وتمنحها حرية استغلال نواحى النشاط الصناعى .

سادســآ : يجـــب علـــى الإدارات المحلـــية الا تمنح تراخيص انشاء صـــناعات جديدة الا اذا توافرت امكانيات النجاح بالنسبة له وكان هذا الاقليم فى حاجة حقيقية له . وبذلك تستطيع الإدارة المحلية ان تحقق رقابة تنظيمية وفنـــية علـــى الصناعات الجديدة وتقضى على الاسراف فى توجيه رؤوس الاموال الذى ينتج عن تضخم الصناعات فى مناطق واحدة .

---

(١) الإدارة العامة للدكتور/ مصطفي أبو زيد فهمي ، والدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٩٧.
(٢) أصول الإدارة العامة – للدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا طبعة ٢٠٠١.

سابعاً : تعطى الحكومة المركزية الى الإدارات المحلية سلطة الاشراف والرقابة على تنفيذ الخطة العامة فى نطاق كل اقليم كما تعطيها حق المتابعة لتتبع عملية التنفيذ ومعرفة الاسباب التى تعوق تنفيذ هذه الخطة .

ثامناً : يجب ان تهتم الإدارات المحلية اهتماماً خاصاً بتنمية الصناعات الريفية وذلك لوجود فائض فى العرض من العمال الزراعيين بنسبة تزيد كثيراً على احتياجات الانتاج الزراعى لعدم توافر العمل الذى يمتص هذا الفائض .

ولا يوجد تعارض بين الصناعات الكثيرة الآلية وبين الصناعات الريفية بل على العكس فإن الصناعات الريفية يمكن ان تكون متمة للصناعات الكبيرة . كما ان الاهتمام بتشجيع الصناعات اليدوية يمكن من خلق طبقة من الصناع المهرة الذين يتخصصون فى انتاج السلع الدقيقة والذى يمكن الاعتماد عليهم لتكوين قوة من العمال المهرة للصناعات الآلية .

ويرى بعض الباحثين ان الخطة الجيدة تجمع الخصائص الآتية :-

١ – قيامها على اساس واضح ومحدد .

٢ – اتسام الخطة بالبساطة وعدم التعقيد .

٣ – اعتمادها على تحليل سليم للمشروعات المطلوب تنفيذها .

٤ – ان تكون مرنة بحيث تتلاءم مع الظروف والاوضاع .

٥ – ان تتصف بالتوازن .

٦ – ان تأخذ فى حسابا تها مصادر الثروة والامكانيات الوطنية المتاحة قبل التفكير في مصادر ثروة جديدة .

الفرع الثانى

مدى اخذ الإدارة المحلية بالتخطيط السليم فى اعمالها

الإدارة المحلية هى جزء من الإدارة المركزية للدولة وان الإدارة المحلية فى تخطيطها لا تضع فى الاعتبار بعض النقاط التى لها اكبر الاثر فى النهوض بالخدمات المحلية .فنجد مثلاً ان الإدارة المحلية تقوم بمنح تراخيص لمزاولة الانشطة المختلفة وكذلك السماح بإقامة المناطق العشوائية، ويتمثل ذلك فى :-

أ – منح تراخيص لكل مواطن يتقدم بطلب للحصول على ترخيص لأى نشاط دون مراعات كثافة هذه الانشطة وتكدسها فى منطقة معينة مع حرمان بعض المناطق الاخرى من هذه الانشطة .

ب – السماح بإقامة مناطق سكنية عشوائية مما يؤثر بالسلب على جميع الخدمات وتصبح هذه المناطق بعد ذلك عقبة فى سبيل التخطيط الشامل .

ج – عــدم المــتابعة الجــادة لما يمنح من تراخيص للبناء مما يجعل المخالفــة فى تنفيذ التراخيص امرآ واردآ ويصعب بعد ذلك تصحيح اعمال هــذه التراخيص المخالفة ، مما يؤثر على شبكات الخدمات التى تم الاعداد والتخطيط لها لتحمل كم معين دون الوضع فى الاعتبار الزيادة المحتملة .

فيجــب على الإدارة المحلية تلافى هذه النقاط حتى تأتى الخطة القومية العامــة والشــاملة ثمارها ، حيث هناك تخطيط شامل لبعض المناطق والتى اقيمــت بــهــا مناطق عشوائية سكنية يصعب ازالتها واذا تم ازالتها فسوف تــتكلف الكثــير فى مقابل اقامة مناطق بديلة ، فالأمر يحتاج الى اعادة نظر ومتابعة.

تكون جادة وصادقة .

الفصل الثالث

البطـــــــالة المقنعـــــة فى الإدارة المحلية

ينقسم هذا الفصل الى مبحثين على النحو التالى :

المبحث الأول :مفهوم الوظيفة العامة فى كل من اوربا وامريكا .

وينقسم هذا المبحث الى مطلبين هما :

المطلب الأول : مدى اعتبار موظف الإدارة المحلية فى مصر موظف عام .

المطلب الثانى : الشروط الواجب توافرها فى الشخص لإعتباره موظف عام .

المبحث الثانى :بدء صحوة جديدة فى الإدارة المحلية .

الفصل الثالث

البطالة المقنعة فى الإدارة المحلية .

من الملاحظ للنظر فى جميع الإدارات الحكومية بصفة عامة هو انــها تتمــيز بكثرة عدد الموظفين والعمال على حد سواء وهى ظاهرة ملموسة . ولا شــك ان هــذه الزيادة تقتضى بالمقابل زيادة كبيرة فى النفقات وبالتالى زيــادة فىالاعــباء المالــية والــتى تتحملها ميزانية الدولة على شكل اجور ومرتبات .

فقــد ارتفــع عــدد الموظفيــن الحكومين فى مصر – بخلاف الافراد العســكرين – من ٢٣٤، ١٥٢ فى عام ١٩٥٤ الى اكثر من ٢٣٣ الف فرد فــى عــام ١٩٦١ ، كمــا بلغ عدد الافراد الذين يعملون بالمؤسسات العامة وشــركاتــها فى تلك السنة حوالى ٥٥ الف فرد . والواقع ان عددالموظفين والعمال فى تزايد مستمر من سنة الى اخرى حتى انه وصل الى مايقرب من ٦ ملــيون فــرداً تقريباً . وليست ظاهرة زيادة عدد الموظفين قاصرة على مصر وحدها بل هى ظاهرة ملحوظة فى مختلف الدول .

ففــى ايطالــيا ارتفع عدد الموظفين من ٧٨٤ الف فى عام ١٩٧٣ الى ٠٠٠، ١٣٣، ١ فى عام ١٩٥٤ .

وفى انجلترا زاد عددهم من ٣٨٤ الف فى عام ١٩٨٣ الى ٧٢٥ الف فى عام ١٩٥٥ .

وفــى فرنسا زاد عددهم من ٧٠٠ الف فى عام ١٩٣٣ الى ٩٧٠ الف فى عام ١٩٥٠ .

وفى سويسرا من ٦٣ الف سنة ١٩٣٨ الى ٨٤ الف سنة ١٩٤٩ .

وفى كندا من ٦٤ الف سنة ١٩٣٩ الى ١٣٢ الف سنة ١٩٥٢ .

وقد لوحظ ان الزيادة لم تكن فى معظم هذه البلاد بسبب انشاء مصالح ووزارات جديدة بل بسبب تدعيم الاجهزة الموجودة فعلاً .

وفــى بعض الدراسات وجد ان عدد الموظفين الحكومين فى مصر الى عــدد السكان فى عام ١٩٥٠ بلغت حوالى ٢،٢ % خصصت لهم اكثر من ثلــث الميزانــية للانفاق على مرتباتــهم ، فى حين ان نسبة عدد الموظفين الحكوميــن الــى مجمــوع الســكان بإنجلترا لم يتعدى ١،٣% ولم تستنفذ مرتباتــهم إلا حوالى ٩ % من مصروفات الميزانية .

وقد حاولت معظم الدول الحد من هذا التضخم عن طريق انقاص عدد الموظفين تارة وعن طريق اغلاق باب التعيين تارة اخرى[1] .

وكانــت لهــذه الاسباب آثار سيئة على مستوى الخدمات التى تؤديــها الدولة لمواطنيها ، فلا شك ان زيادة معدل الخدمات يقتضى زيادة الموظفين والعمال [2].

من هنا سوف نقسم هذا الفصل الى :-

المبحث الأول : مفهوم الوظيفة العامة فى كل من اوربا وامريكا .

وينقسم هذا المبحث الى :-

المطلب الأول : مدى اعتبار موظف الإدارة المحلية فى مصر موظف عام .

المطلــب الــثانى : الشــروط الواجب توافرها فى الشخص لإعتباره موظف عام .

المبحث الثانى : بدء صحوة جديدة فى الإدارة المحلية .

---

(١) الإدارة العامة للدكتور/ عادل حسن ، والدكتور / مصطفي زهير دار النهضة العربية بيروت طبعة ١٩٧٦ ص١٥.

(٢) القانون الإداري للدكتور/ ماجد الحلو دار المطبوعات الجامعية طبعة ١٩٩٨ ص٢١٥ وما بعدها.

المبحث الأول

مفهوم الوظيفة العامة فى كل من اوربا وامريكا .

يوجـد فـى العالم مفهومان رئيسيان متقابلان للوظيفة العامة . احدهما اوربى والآخر امريكى وكل منهما مطبق فى عدد من البلدان :-

أ - المفهوم الاوربى للوظيفة :

الوظـيفة فى المفهوم الاوربى هى عملاً مستقراً تخضع لنظام قانونى وهـو السائد فى اغلب بلاد العالم ومنها الدول العربية [1].وهى بذلك تختلف عـن الـنظام الـذى يحكـم العمل فى المشروعات الخاصة ويتفق والهدف المقصـود مـن الوظيفة العامة وهو تحقيق الصالح العام . وفى هذا النظام يلـتحق الفرد فى خدمة الدولة عادة فى سن مبكرة ، ويظل بـها حتى بلوغ سن التقاعد او الإحالة الى المعاش.

ويـنتقل الموظف خلال سنى خدمته بين وظائف متعددة ، ويرتقى شيئاً فشـيئاً على درجات السلم الإدارى . ويحدد النظام الوظيفى المركز القانونى للموظـف ..وهـو مركـز تنظيمى او لائحى .. بما يتضمن من حقوق والتزامات ، كما يبين الاحكام المنظمة للوظيفة العامة .

ب - المفهوم الامريكى للوظيفة :

امـا الوظـيفة فى المفهوم الامريكى وهو المطبق فى الولايات المتحدة الامريكـية وكـندا وسويسرا وفنلندة والدول الشيوعية ، فلا تكاد تختلف عن العمل فى المشروعات الخاصة .

فـالموظفون يخضـعون لـنفس النظام القانونى الذى يخضع له كافة العامليـن لـدى غيرهم ، وليس لهم من الحقوق غير مايستمدون جميعاً من الدستور . والوظيفة لا تمثل عملاً مستقراً وانما مجرد عمل مؤقت يرتبط فى العـادة بوظيفة بعينها . فلا ينقل الموظف من وظيفة او يرقى الى غيرها ، ويؤدى الغاء الوظيفة الى خروج الموظف من الخدمة .

---

(١) أصول القانون الإداري للدكتور / سامي جمال الدين دار المطبوعات الجامعية طبعة ١٩٩٦ ص ٢٨٠ وما بعدها.

ومن هنا ومهما اختلف المفهوم الوظيفى فإن تقدم اى دولة وازدهارها يتوقف الى حد كبير على مدى نجاح الموظفين فيها ، لأنهم يعتبرون الجيش المدنى لها[١] .

فكل دولة لها جيشان جيش عسكرى للدفاع عنها ضد الخطر الخارجى وجيش آخر مدنى فى الداخل يدير دولاب العمل فى جميع اجهزتها [٢].

المطلب الأول

مدى اعتبار موظف الإدارة المحلية موظف عام

تعريف الموظف العام فى مصر[٣] :

جاء فى دستور سنة ١٩٧١ فى المادة الرابعة عشرة منه على ان " الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب " ولم يضع المشرع تعريفاًجامعاً لفكرة الموظف العام ،واقتصرت قوانين الموظفين المتعاقبة على مجرد بيان الخاضعين لاحكامها[٤] . فنصت المادة الأولى من قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٩ على ان يعتبر موظفاً فى تطبيق احكامه كل من يعين فى احدى الوظائف الداخلة فى الهيئة بمقتضى قرار من سلطة تملك التعيين قانوناً . وجاء القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ – الذى اطلق على الموظفين تسمية العاملين المدنين بالدولة وقد قضى فى مادته الثانية بان يعتبر عاملاً فى تطبيق احكامه كل من يعين فى احدى الوظائف الدائمة او المؤقته بقرار من السلطة المختصة .ثم صدر قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى لا يكاد يختلف حكمه عن حكم القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وعرفت المادة الاولى من القانون المشار اليه العامل فى تطبيق احكامه بانه كل من يعين فى لحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة من الوحدات التى يخضع العاملون فيها لاحكامه ، وهم العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها او اجهزتها التى لها موازنات خاصة بها ، او بوحدات الحكم المحلى ، وكذلك العاملون بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم ، وان كان القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام

---

(١) القانون الإداري الجزء الثاني للدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، الدكتور / عبد الغني بسيوني عبد الله طبعة ١٩٨٩ ص ١٠٨ وما بعدها.
(٢) القانون الإداري للدكتور / ماجد الحلو دار الجامعة الجديدة للنشر طبعة ١٩٩٣ ص ٢٠١ وما بعدها.
(٣) علم الإدارة العامة والشريعة الإسلامية للدكتور / ماجد الحلو ص ٧٦ وما بعدها.
(٤) نظرية الموظف العام للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي في وسائل الإدارة العامة دار المطبوعات الجامعية طبعة ١٩٩٤ ص ٦ وما بعدها.

العاملين المدنين بالدولة قد وضع حداً لمفهوم الموظف العام – العامل العام – ووجد قبولاً عاماً فى جانب الفقه اوردته المحكمة الإدارية العليا لمجلس الدولة المصرى فى احكامها .

اذ قررت " ان المقومات الأساسية التى تقوم عليها فكرة الموظف العام[1] تخلص فى ان يكون تعيين الموظف باداة قانونية لاداء عمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام .وجاء فى حكم آخر للمحكمة "٠٠ ان صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجرى عليه احكام الوظيفة العامة ، إلا اذا كان معيناً فى عمل دائم ،وفى خدمة مرفق عام تديره الدولة او السلطات الإدارية بطريق مباشر[2] .

المطلب الثانى

الشروط الواجب توافرها فى الشخص لكى يعتبر موظفاً عاماً

لكى يعتبر الشخص موظفاً عاماً يجب ان تتوافر فيه الشروط التالية :-

الشرط الأول : ان يعين الشخص فى عمل دائم .

والمناط الذى يحدد الدائمية هو وصف الوظيفة وطبيعتها ، ومدى لزومها لسير المرفق سيراً منتظماً بصفة مستمرة . وعلى ذلك لا يعتبر موظفاً عاماً المقاول او الحارس او الخبير والمجند فى الجيش وكل من يقوم بعمل عارض او يؤدى مهمة مؤقته . كما لا يشترط ان يتقاضى من يقوم بالعمل الدائم مرتباً. وبناء على ذلك يتمتع بصفة الموظف العام المأذون والعمد والمشايخ والحانوتى والتربى الذى يدفن الموتى لأنهم يضطلعون بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره سلطة إدارية .

الشرط الثانى : ان يكون العمل فى خدمة مرفق عام تديره الدولة او السلطة الادارية بطريق مباشر :

يخرج عن نطاق الموظفين العمومين ولا يتمتع بهذه الصفة كل من يعمل فى خدمة مرفق عام تتم إدارته بنظام الالتزام ، او امتياز المرفق العام، او بشركة من شركات الاقتصاد المختلط .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٩٨٣ لسنة ٩ ق بتاريخ ١٩/٥/١٩٦٩ السنة ١٤ ق بند ٩٦ ص ٧١٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٣ ديسمبر سنة ١٩٧٠ لسنة ١٦ ق ص ٥٥.

وقد رفض مجلس الدولة فى مصر الاعتراف بصفة الموظف للعاملين فــى شــركات القطاع العام نظراً لسير العمل فى هذه الشركات وفقاً لقواعد القــانون التجارى واساليبه المختلفة عن اساليب القانون العام ، ورغم ملكية الدولة لأموال هذه الشركات .

الشرط الثالث : ان يكون التعين فى الوظيفة بواسطة السلطة المختصة :

ويعتــبر هذا الشرط شرطاً جوهرياً لكى يصبح الشخص احد الموظفين العمومين لأن عدم توافره يفقد الشخص صفة الموظف العام .وقد حدد قانون العامليــن المدنيــن بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الحالى النطاق الذى تسرى احكامه عليه فى المادة الاولى منه كمايلى :-

أ – العامليــن بوزارات الحكومة ومصالحها والاجهزة التى لها موازنة خاصة بــها ووحدات الحكم المحلى .

ب – العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بــهم.

ولا تسرى هذه الاحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين او قــرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات .ويعتبر عاملاً فى تطبيق احكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف المبينة بموازنة كــل وحــدة ، وقد اوضحت المادة الثانية من القانون المشار اليه المقصود بالوحدة بانــها :-

١ – كل وزارة او مصلحة او جهاز يكون له موازنة خاصة .

٢ – كل وحدة من وحدات الحكم المحلى .

٣ – الهيئة العامة .

كما بينت ان المقصود بالسلطة المختصة فى تطبيق احكام القانون هى :

١ – الوزير المختص.

٢ – المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلى .

٣ – رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص .

وقد اخرج القانون المشار اليه الخبراء الوطنين والاجانب ومن يقومون باعمــال مؤقــته عارضة او موسمية ، والعمال المتدرجين من نطاق تطبيق القانون .وقد نظمت شئون هؤلاء قرارات صادرة من وزير التنميه الإدارية وفقاً لما قضت به المادة الرابعة عشرة من القانون المشار اليه .

ومن هنا فإننا نرى ان الاجابة على سؤالنا عن ماذا كان موظف الإدارة المحلية موظف عام ام لا .

فإن الاجابة تكون بنعم وقد اجاب عنها قبلنا القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنين بالدولة ، اى ان موظف الإدارة المحلية موظف عام وينطبق عليه قانون العاملين المشار اليه .

ومما سبق يتضح ان المنظور الوظيفى المتبع فى جمهورية مصر العربية نجد انه يتمشى مع المفهوم الوظيفى لدى الدول الاوربية ، ومنها على سبيل المثال فرنسا والغالبية العظمى من الدول العربية .

وهو ماأكدته المحكمة الإدارية العليا فى كثير من احكامها القضائية من ان الموظف العام فى مصر هو الذى يعين فى عمل دائم ، وان يكون هذا العمل فى خدمة مرفق تديره الدولة او السلطة الإدارية بطريق مباشر ، وان يكون التعين فى الوظيفة بواسطة السلطة العامة .

المبحث الثانى

بدء صحوة جديدة فى الإدارة المحليـــة

لقــد بــدأت الدولــة فى النظر الى الموظفين الذين يعملون فى الجهاز الإدارى للدولـــة ، وذلك بالعمل على رفع مستوى معيشتهم بصورة متدرجة وذلك من خلال قرارات تصدر من وزارة الدولة للتنمية الإدارية والتى اعتلى عرشـــها السيد الدكتور / محمد زكى ابو عامر عميد كلية حقوق الاسكندرية الاسبق ، حيث انه كان همه وشغله الشاغل هو إعادة تنظيم الجهاز الإدارى للدولـــة سواء من حيث حال الموظفين او من حيث مايقدم من خدمات تمس المواطنين المتعاملين مع الجهاز الحكومى للدولة [1].

فقد صدرت عدة قرارات تنظيمية نزكر منها :-

أ – القرار رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٧ بنظام توظيف الخبراء الوطنين .

ب – إعادة تنظيم الاستعانة بالعمالة المؤقته فى وحدات الجهاز الإدارى للدولـــة بطـــريقة تعطـــى الجهة الإدارية كامل الحرية فى الاستعانة بالعمالة المؤقـــتة العارضـــة او الموســمية وفـــاء لإحتياجاتـــها الحقيقية وفى حدود الاعتمادات المالية المدرجة ولمدة ثلاثة اشهر دون حاجة للرجوع الى احد ، والزام الجهات الإدارية ان ارادت التجديد للعمالة المؤقته التى سبق وتعاقدت معها من واقع صلاحياتـــها لمدة او لمدد اخرى ، ان تخطر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة للحصول على موافقة الجهاز المركزى لضمان عدم تجاوز الاعــتمادات المالــية المدرجـــة ، او استخدام بند العمالة المؤقته للتعاقد مع الخبراء والمستشارين او شغل الوظائف الدائمة موضوعياً بعمالة مؤقته شكلاً تجنباً للإعلان عنها او اتفاقاً على وحدة الاجر عن الوظيفة الواحدة بالمخالفة للقـــانون الذى اوجب طرح الوظائف الدائمة على الكافة بطريق الاعلان فى صـــحيفتين يوميتين وربط اجر محدد لكل وظيفة . وتحقيقاً لذلك صدر قرار وزيـــر الدولـــة للتنمـــية الإدارية رقم ٢ لسنة ١٩٩٧ بنظام توظيف العمالة المؤقته .

ج – وضع قاعدة بيانات واقعية ومعتمدة للوظائف من السلطة المختصة فـــى جمـــيع وحـــدات الجهاز الإدارى للدولة لحصر فرص العمل الحكومى

---

(١) معلقاً بجريدة الأهرام العدد رقم ٤٠٩٠٦ السنة ١٢٣ بتاريخ ٥ ديسمبر ١٩٩٨ ص ٣١.

المشـــغولة والشـــاغرة ، تتضمن لأول مرة حسب الواقع الفعلى حصراً دقيقاً لاعداد ومسميات الوظائف الممولة بكل وحدة وإعداد ومسميات الوظائف .

المشـــغولة مـــنها واعـــداد ومسميات الوظائف الشاغرة موزعة على المجموعـــة النوعـــية على مستوى جميع الوحدات بالجهاز الإدارى بالدولة وعلى مستوى الجهاز الإدارى للدولة ككل ومتضمنة الاوضاع الوظيفية لكل عامل (قائم بالعمل – فى اجازة خاصة – فى اعارة – مجند ..الخ) .

وقـــد اقتضـــى اعـــداد هذه القاعدة تعديل بعض احكام اللائحة التنفيذية للقـــانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الصادر بنظام العاملين المدنين بالدولة لإلزام الوحدات الإدارية بإعداد هذا البيان حسب الواقع الفعلى فى اول ديسمبر من كـــل عام من قبل وحدات شئون العاملين وعلى ان تكون معتمدة من السلطة المختصـــة . وتـــم بالتنسيق الكامل مع وزارة المالية تصميم استمارة جديدة للوظـــائف تســـمى استمارة رقم (٥) . وتنفيذاً لذلك صدر قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٧ بتعديل المادة (١٠) من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنين بالدولة .

وقد اتمت وزارة الدولة للتنمية الإدارية المعالجة الآلية لهذه المعلومات.

وقـــد ترتب على هذا البيان حصر الوظائف المشغولة والشاغرة اعداداً ومســـميات علـــى الجهاز الإدارى للدولة ككل وعلى مستوى كل وحدة من وحداته على وجه خاص . وقد اسفر هذا الحصر عن الحقائق الآتية :-

١ – بلـــغ حجم الوظائف الممولة على مستوى الجهاز الإدارى للدولة ٥،٥٠٦،٦٢٦ موظفاً .

٢ – بلـــغ حجـــم الوظائف المشغولة ٥،١٤٠،٠٤٥ موظفاً (من بينها ١٦٢،١٢٨) وظـــيفة لمعارين ومجندين وفى اجازات خاصة وما فى حكمها مـــن بيـــنهم ٣٨،٤١٥ لموظفيـــن منتدبين خارج الوحدة ، ١٣٧٨ لموظفين مبعوثين ٧٣،١٥٧ لموظفين معارين ١١،٢٥٥ لموظفين مجندين .

٣ – بيـــنما بلغت الوظائف الخالية ٣٦٦،٥٨١ وظيفة ، وبـــهذا اسفر البحث والفحص عن وجود ٣٦٦،٥٨١ الف وظيفة ممولة وشاغرة فضلاً عن اكـــثر مـــن مائة وستين الف وظيفة تدفع الدولة تكاليفها بينما اصحابـــها لا يتقاضـــون رواتبهم لكونـــهم فى اعارات او اجازات بدون مرتب او مجندين او مبعوثين .

ونأمل ان يتم تنفيذ ذلك فى ظل الحكومة الحالية حتى يتم القضاء على البطالة بوجه عام وعلى البطالة المقنعة بصفة خاصة .

رأينا فى الموضوع :

اذا كـنا نعمل ونسعى فى سبيل القضاء على البطالة سواء بشكلها العام ام بشـكلها الخاص ، وهى البطالة المقنعة او مايطلق عليه بطالة المكاتب ، فلنا رأى ربما قد يساعد على حل مشكلة البطالة المقنعة لو ربما قد يساهم فى القضاء عليها ، وهو باتباع مايلى :-

١ – فـتح باب الاجازات للموظفين الكتابين وغيرهم بدون حد اقصى لهـذه الاجـازات وبدون قيود سواء كان التعاقد داخلياً او خارجياً او بدون تعاقد.

٢ – تحويل مسار بعض العاملين الذين لا يشغلون حيزاً مهماً فى جهة الإدارة ويشـكلون عبـئاً علـى بعـض الإدارات وبناء على رغبتهم وذلك بـتحويلهم من عمل كتابى الى عمل حرفى آخر يمكن الاستفادة منهم فيه مع صرف حوافز مشجعة ومناسبة لجزبـهم الى العمل الأخر .

٣ – فـتح باب الاعارات الداخلية من والى المديريات المختلفة ووفقاً للحاجة الحقيقية .

٤ – نرى المساواة بين الموظفين الرجال والموظفات السيدات من حيث منح الموافقة للموظفين الرجال على اجازات نصف الوقت وذلك فيما لو طلب الموظـف ذلك ولظروف تقدرها جهة الإدارة ووفقاً لظروف العمل والعامل على حد سواء .

ان ذلك من وجهة نظرنا لو تم تطبيقه حتى ولو على سبيل التجربة فى إدارة مـن إدارات الدولة ربما قد يؤدى الى القضاء على البطالة المقنعة او كمـا تسمى بطالة المكاتب وكذلك اتاحة الفرصة لتجريب عناصر متخصصة الى مواقع اخرى بعد تحويل مسار البعض منهم .

البـــــاب الثانى

اسباب القصور فى اعمال الإدارة المحليـــــة

وينقسم هذا الباب الى اربعة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول : ضعف القيادات الإدارية والولاء الاعمى .

الفصـــل الـــثانى : المصالح الشخصية والمجاملات فى اعمال الإدارة المحلية .

الفصل الثالث :الإستغلال الوظيفى والجمع بين أكثر من وظيفة .

الفصل الرابع :الدور السلبى للمجالس المحلية .

الباب الثانى

اسباب القصور فى اعمال الإدارة المحلية .

تمهيد وتقسيم :

سوف نتناول فى هذا الباب اسباب القصور فى اعمال الإدارة المحلية . وقد تكون الاسباب هنا على سبيل المثال لا الحصر حيث ان الاسباب كثيرة ومـــتعددة وان حصر اسباب القصور فى اعمال هذه الإدارة يصعب حصرها لما لها من كثرة وتشعب للسبب الواحد الى عدة اسباب اخرى .

فلونظـــرنا علـــى ســبيل المثال لأحد هذه الاسباب وليكن مثلاً تحقيق مصالح شخصية من القيادات الإدارية والإستغلال الوظيفى .

ســنجد ان هذا السبب يتفرع الى عدة اسباب اخرى منها مثلاً : ضعف الوازع الدينى ، ضعف المرتبات ، المجاملات ، الوصولية ، النفاق ...الخ.

ولقـــد اخترنا بعض الامثلة سوف نجعل لكل منها فصلاً مستقلاً وذلك على النحو التالى :

الفصل الأول : ضعف القيادات الإدارية والولاء الاعمى .

الفصل الثانى :المصالح الشخصية والمجاملات فى اعمال الإدارة .

الفصل الثالث :الاستغلال الوظيفى والجمع بين اكثر من وظيفة .

الفصل الرابع :الدور السلبى للمجالس المحلية .

وسوف نتناول كل فصل من هذه الفصول بشىء من التفصيل على ان يقســم كـــل فصـــل مـــنها الـــى المباحث والمطالب التى توضح تفصيلات الموضوع.

مع اننا نرى ان هذه الاسباب واسباب اخرى هى نتيجة طبيعية لمظاهر البيروقراطـــية الرديـــئة والتى نعمل للتخلى عنها واعطاء الحرية للقيادة فى التصـــرف وتصـــريف امـــور الإدارة حسب كل حالة على حدة وحسب كل موقف ومتطلباته .

الفصل الأول

ضعف القيادات الإدارية والولاء الاعمى

وسوف نقسم هذا الفصل على النحو التالى :

المبحث الأول : ضعف القيادات الإدارية فى المحليات .

المبحث الثانى : الولاء الاعمى المنتشر فى المحليات .

وينقسم هذا المبحث الى اربعة مطالب على النحو التالى :

المطلب الأول : اختيار القـــادة اسلوب وفن .

المطلب الثانى :انواع القيادة الإدارية .

المطلب الثالث : سمات او صفات القائد الإدارى .

المطلـــب الرابع : مدى اتفاق التكوين المهنى للمدير مع نوع الأعمال التى يقوم على إدارتـــها .

الفصل الأول

ضعف القيادات الإدارية والولاء الأعمى

ان ضعف القيادات الإدارية فى الإدارة المحلية وكذلك ولاء المرؤوسين لرؤسائهم بطريقة عمياء دون بحث او تحرى الدقة والصلاح فى اعمالهم لهو من دواعى تخلف ومن اسباب القصور فى اعمال الإدارة المحلية . واذا نظرنا الى عملية الإدارة فى معناها الاصطلاحى فيقصد بها استخدام جهد مشترط لتحقيق هدف موحد ، فالإدارة تفترض وجود جهد مشترك او جماعى يقوم به عدد من العاملين بتوجيه واع ممن يتمتع بقدر من السلطة عليهم ، فالجهد الفردى لا يتصف بصفة الإدارة ايآ كانت الكفاءة المبذولة فى تقديمه . ومن هنا فإن القيادة الإدارية هى بداية الطريق الى الإدارة ذلك لأن المنظمة الناجحة هى قبل كل شيء قيادة إدارية ناجحة . فالقيادة تتطلب تجاوباً بين القائد وسائر الافراد بما يستطيع من تأثير فى سلوك هؤلاء الافراد فى المنظمة وتوجيههم لتحقيق اهداف هذه المنظمة بقدر كبير من الطاعة . ومن هنا فإن القيادة شيء والرئاسة شيءآخر .

حيث يمكن ان يجمع الشخص بين القائد والرئيس بينما نجد ان هناك شخصاً آخر ليس قائداً بل رئيس فقط ، ومن ثم فإن هناك فرق بين القائد والرئيس .

- فالرئيس: شخص اقامته النصوص القانونية المنظمة للوحدة التى يشرف عليها وقد منحته هذه النصوص اختصاصات قانونية محددة ، فهو يستعمل هذه الاختصاصات ثم لا يجد طاعة مطلقآ او مجرد استجابة ضعيفة من افراد هذه الوحدة او المنظمة ، فهو هنا يمثل كرئيس ولا يمثل كقائد

- اما القائد : فإنه لا يستمد سلطته من مجرد النصوص وانما يستمد سلطته من النصوص بالإضافة الى وضعه الخاص كقائد ، ومن رضاء الجماعة وايمانها به وتقديرها لقدراته على القيادة فى المنظمة لتحقيق اهدافها .

ومن هنا وجدت التفرقة بين القائد والرئيس ، وهذه التفرقة تضعها الجماعة التى تحت امرة القائد او رئاسة الرئيس .

فالقائد يقود ويوجه الجماعة وهى مؤمنة به وبجميع قراراته ومتجاوبه معه ومتعاونة مع قراراته .

فالرئيس يوجه الجماعة التى تحت رئاسته وهى تتخذ منه موقفاً سلبياً او عدم المبالات بما يصدر منه من اوامر توجيهية . ومن هنا ظهرت السلبيات فـــى الإدارة المحلـــية والتى ادت بدورها الى ضعف القيادة الإدارية . حيث ظهرت فى المحليات صفة الرئيس وليس صفة القائد .

ومن ثم فقد قسمنا هذا الفصل الى الآتى :

المبحث الأول :ضعف القيادات الإدارية فى المحليات .

المبحث الثانى :الولاء الأعمى المنتشر فى المحليات .

وسوف نقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلب الأول : اختيار القادة اسلوب وفن .

المطلب الثانى : انواع القيادة الإدارية .

المطلب الثالث : سمات او صفات القائد الإدارى .

المطلـــب الرابع : مدى اتفاق التكوين المهنى للمدير مع نوع الاعمال التى يقوم على إدارتـــها .

المبحث الأول

ضعف القيادات الإدارية فى المحليات

يرجع السبب فى ضعف القيادات الإدارية فى المحليات الى عدة اسباب لعل من اهمها مايلى :-

١ – ان بعـض رؤسـاء المصـالح يعينون من خارج المصلحة التى يتولون رأستـها ، وهذا يعنى انه لا يعلم الكثير عن خفايا هذه المصلحة مما يجعـل بعضهم ينساق وراء الصف الثانى والذى غالباً مايكون لهم المصلحة فى تقويض هذا الرئيس .

٢ – البعض من هؤلاء الرؤساء يصلون الى السلطة عن طريق الانعام عليهم او ابعادهم عن مناصب اخرى نظراً لفشلهم فى هذه المناصب .

٣ – عـدم المـام البعض منهم بالنواحى القانونية والفنية مما يجعلهم عرضة للوقوع فى الاخطاء التى يتعمد البعض لإيقاعهم فيها .

٤ – ونرى ان هذا السبب هو من اهم الاسباب ، حيث ان البعض من هؤلاء الرؤساء يصل الى

السلطة وفى هدفه الاول تحقيق مكاسب شخصية وتسخير جميع مرافق المصـلحه لذاتـه الشخصـى لتحقـيق مغانم كثيرة وسريعة ضارباً مصالح مرؤسيه والمواطنين عرض الحائط .

٥ – ضـعف الـوازع الدينى لدى بعض رؤساء المصالح حيث نسى الـبعض منهم اوامر الله ونواهيه ، فأنساهم الله سبحانه وتعالى انفسهم .ولقد روى فى الاثر عن اسامة بن زيد رضى الله عنهما قال :

" سـمعت رسـول الله عليه الصلاة والسلام يقول : يؤتى بالرجل يوم القـيامة ، فيلقى فى النار فتندلق اقتاب بطنه فيدوربـها كما يدور الحمار فى الـرحى ، فيجـتمع اليه اهل النار ، فيقولون : يافلان مالك ؟ الم تكن تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر ؟ فيقول : بلى ، كنت آمر بالمعروف ولا آتيه ، وانـهى عن المنكر وآتيه ".

ولذا كـان ضـعف القيادة الإدارية هو من اهم اسباب تخلف الإدارة ، فيجب ان يكون القائد قوياً من ناحية واميناً من ناحية اخرى . قوياً فى الحق واميناً على مصالح الناس .

ولقد ورد ذلك فى كتاب الله العزيز الحكيم فى محكم آياته ، اذ ورد فى سورة القصص عن سيدنا موسى عليه السلام . اذ يقول تبارك وتعالى وهو اصدق القائلين مخبراً عن سيدنا موسى عليه السلام

" .. ولما ورد ماء مدين وجد عليه امة من الناس يسقون ووجد من دونهم امرأتين يذودان قال ماخطبكما قالتا لا نسقى حتى يصدر الرعاة وابونا شيخ كبير ، فسقيا لهما ثم تولى الى الظل فقال رب انى لما انزلت الى من خير فقير ، فجاءته احداهما تمشى على استحياء قالت ان ابى يدعوك ليجزيك اجر ماسقيت لنا فلما جاءه وقص عليه القصص قال لا تخف نجوت من القوم الظالمين ، قالت احداهما يا ابت استئجره ان خير من استئجرت القوى الأمين ".

ومن النظر الى هذه الآيات المحكمات نجد ان الحق تبارك وتعالى قد وضع المبدأ الاساسى فى مجالنا هذا ومن هنا وحتى يوم القيامة يقولها للرئيس والحاكم والملك والامير ." ان خير من استأجرت القوى الأمين " ، فالرئيس فى اختياره لمرؤسيه يجب ان يتجه دائماً الى الاصلح ، فيختار فى كل منصب " القوى الأمين " ومن هنا يكون مناط الاختيار هو الكفاءة الفنية والكفاءة الخلقية اى القوى والأمين ، ولا يكون الاختيار على اساس المحسوبية او الجاه او القرابة لسلطان او صاحب

نفوذ ، بل يكون الاختيار حسبما جاء فى كتاب الله العزيز الحكيم القوى الأمين .

وقد جاء فى سنة رسول الله صلى الله عليه وسلم حينما قالها للصحابى الجليل ابى ذر الغفارى .

فلقد روى عنه رضى الله عنه : قال : " قلت يارسول الله الا تستعملنى (اى الا تجعلنى اميراً على شىء) فضرب الرسول بيده على منكبى ثم قال : ياأبا ذر انك ضعيف ، وانها امانة ، وانها يوم القيامة خزى وندامة ، إلا من اخذها بحقها وادى الذى عليه فيها .

ومن هذا الحديث يتبين ان الرئيس او الحاكم اذا عدل عن لختيار القوى الامين فإنه يكون قد خان الامانة وخان الله وخان الرسول . ويقول عليه الصلاة والسلام .. " من ولى من امر المسلمين شيئاً ، فولى رجلاً وهو يجد من هو اصلح للمسلمين منه ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين ".

والسؤال الذى يطرح نفسه علينا الآن هو . اين نحن الآن من هذا ؟

والاجابة واضحة ومحددة ، فكم من حوادث نسمعها ونقرؤها يومياً فى الجرائد المختلفة عن اختلاسات ورشاوى لبعض القيادات ضعيفة النفس وذلك بإعطاء من ليس له حق او تعطيل القانون او التلاعب فى مصالح المواطنين ، والسـبب فى ذلك هو عدم اختيار القوى وعدم اختيار الامين بل ان بعض وظائف قادة الإدارة المحلية تكون عن طريق الابعاد عن مرافق اخرى حيوية ووضـعهم فى الإدارة المحلية . فمثلاً نجد ان هناك بعض من قادة (البعض ولـيس الكـل) القـوات المسلحة وبعض من ضباط الشرطة يتولون بعض مناصـب إداريـة كرؤساء للأحياء او سكرتيرى عموم للمحافظات ، وشتان مابيـن عمـل القـوات المسلحة والشرطة وعمل الإدارة المحلية ، حيث ان مهارات القائد هى البنية الاساسية له وهى تتمثل فى ثلاثة مهارات هى :-

١ – المهارات الفنية :

وهـى حصيلة معلومات فنية لدى القائد وذلك عن المرفق او المنظمة التى يعمل فيها او التى سوف يعمل قائداً لها .

٢ – المهارات الإدارية :

وهى قدرة القائد على التعامل مع افراد المرفق او المؤسسة او المنظمة التى يعمل فيها وفهم طبيعتهم وقدرتـهم وميولهم واتجاهاتـهم .

٣ – المهارات السياسية :

وهـى ان يكـون لـدى القـائد رؤية بعدية سياسية ناحية الرأى العام واتجاهاته فى مجال المرفق الذى يعمل فيه واتجاهاته الاخرى بما يتمشى مع السياسة العامة للدولة .

ولنا رأى على هذا الموضوع :

حيـث نـرى انه لا مانع من وضع قادة فى الإدارة المحلية من هؤلاء المشـار اليهم فى الفقرة السابقة ولكن بشرط ، وهو عقد دورات تدريبية لهم على مستوى عال وليس دورات صورية الهدف منها هو استكمال اجراءات التعيـن ، بل يجب ان تكون هذه الدورات لمدة لا تقل عن عامين على الاقل يحصل بعدها المتدرب على شهادة تجيز له العمل فى الإدارة المحلية كرئيس لحى من احياء المحافظة او سكرتيراً عاماً للمحافظة مثلاً او اى منصب فى الإدارة المحلية .

ويجب ان تكون المواد التدريبية تتصل بقوانين الإدارة المحلية وقوانين الإدارارت الهندسية (المبانى والتخطيط العمرانى ..الخ) وقوانين العاملين ومـا الى ذلك من كل مايتعلق بالإدارة المحلية حتى يكون على دراية بالعمل الجديد الذى سوف يلتحق به .

المبحث الثانى

الولاء الأعمى المنتشر فى المحليات

الــولاء بمعــناه العــام هو اطاعة الأوامر الصادرة بدون معارضة او مناقشة .

واذا اخذنـــا ذلك وطبقناه فى وحدات الإدارة المحلية لوجدنا انه منتشر بصــورة كبيرة جداً وهذا النوع من الولاء لا يجب ان يكون الا فى صفوف الجــيش حيــث هو المطلوب اى اطاعة وولاء الجنود لقائدهم وذلك لتحقيق النصر حيث ان الطاعة هنا واجبة دون معارضة .

واذا اخذنـــا ذلك فى الحياة المدنية فنجد ان هناك فرق ، حيث ان الحياة المدنية تختلف كل الاختلاف عن الحياة فى الجيش ، حيث ان الولاء والطاعة فى الحياة المدنية تحكمها اللوائح والقوانين .

وقد فسرذلك قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث نص فى المادة ٧٨ منه على مايلى :-

(٠٠٠ ولا يعفـــى العـــامل من الجزاء استناداً الى امر صادر اليه من رئيسه الا اذا اثبت ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المســئولية علـــى مصدر الأمر وحده ولا يسأل العامل مدنياً الا عن خطئه الشخصى) .

والناظر الى الواقع العملى وخصوصاً فى الإدارة المحلية نجد ان نص هــذه المـــادة معطل حيث ان الأوامر تصدر من الرئيس الى مرؤسيه للتنفيذ دون معارضـــة حــتى ولو كانت هذه الأوامر مخالفة للقانون ولو حتى ابدى المرؤس اعتراضاً على التنفيذ تكون النتيجة هى النقل الى مكان آخر وعمل آخــر وما اكثر هذه القرارات ، ويكون ظاهر القرار هو "لحسن سير العمل وتنظــيمه يــنقل فلان من إدارة كذا الى إدارة كذا ٠٠ "، فمثلاً وعلى سبيل المــثال لا الحصر حيث ان الامثلة على ذلك كثير ولا تعد ولا تحصى ٠٠ صــدر امــر من رئيس احد الاحياء الى احد موظفى اشغال الطريق بإتخاذ الإجــراءات نحو إزالة احد الاكشاك المقامة بترخيص صادر من الحى لأن هــذا الكشك كان لايروق منظره للسيد رئيس الحى فى ذهابه وايابه ، وطبعاً هــنا كان الامر شفهياً ، فما كان من هذا الموظف ان اوضح لسيادته ان هذا الاجــراء غير قانونى ومخالف للقانون وان المواطن صاحب الكشك حاصل

علـــى ترخـــيص مـــن الحـــى ، وهذا من الناحية القانونية ، اما من الناحية الانســـانية فـــإن هـــذا المواطن ليس له مصدر رزق غير هذا الكشك ، فمن الممكن ابدال المكان بمكان آخر[1] .

فأستشاط السيد رئيس الحى واعتبر ان هذا الموظف متقاعس عن اداء عملـــه واتـــه رفض اطاعة الاوامر الصادرة اليه ، واعد مذكرة بإحالة ذلك الموظـــف للتحقيق والتى انتهى التحقيق الى ادانة هذا الموظف وتوقيع جزاء عليه والتوصية بنقله الى عمل آخر ، وانتهى الامر الى نقله لمكان بعيد عقاباً له عن فعل لم يرتكب فيه اثماً ٠٠ وبالطبع كانت التعليمات للشئون القانونية بما انتهى اليه التحقيق .

هـــذه صورة من الصور ٠٠ مجرد موظف لم يبدى ولاء اعمى دون بصـــيرة ، كـــان عقاباً له ذلك بل لم يصل الامر الى هذا الحد بل كان هناك زبانية رئيس الحى اى بطانته لمراقبة ومتابعة هذا الموظف وامثاله واصطياد الاخطاء له حتى اذا مافكر فى الطعن مرة من قرار فلن يجد الا قرارات تلى بعضـــها الـــبعض . ومن هنا نجد ان الموظف ضعيف بطبعه امام سلطات الرئـــيس ومن ثم تجد الجميع يطيعون الاوامر طاعة عمياء سواء كانت هذه الاوامر شفهية وهى هكذا فى الغالب والاعم حتى لا تكون دليلاً على الخطأ وهى ماتسميه طاعة عمياء دون بصيرة ، ويرجع السبب فى هذه الطاعة الى عدة اسباب لعل منها :-

أ – ان بعـــض الموظفيـــن يجدون فى العمل الذى يقومون به استفادة معـــنوية او مادية سواء اكان هذا العمل قريب من منزله مثلاً او يحصل منه على بعض الحوافز المادية فيكون مخيراً فيما بين الطاعة حتى لا يحرم من هـــذه الميزة او النقل الى مكان آخر بعيداً ويحرم من بعض الحوافز المادية التى هى اصبحت عنصراً من عناصر معيشته .

ب – الـــبعض الآخر يجد فى الطاعة العمياء التقرب الى الرئيس حتى يكـــون فـــى مقدمـــة الصفوف طمعاً فى رضاء هذا الرئيس وينال الترقيات والحوافز بصورة او باخرى .

ج – الـــبعض الآخـــر يجد فى هذه الطاعة تستراً وراء تحقيق اهدافه ومآربه الشخصية .

---

(١) الفساد الإداري – الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية – للدكتور / أحمد رشيد.

المطلب الأول

اختيار الـقــــادة اسلوب وفن

اذا كنا نتكلم عن ضعف القيادة الإدارية والولاء الأعمى سواء كان هذا الــولاء من الرئيس لمن هو اعلى منه فى السلطة او من المرؤس ، فإن ذلك او ذاك اسوء من بعضهم البعض .

ولقــد تــناول استاذنا الدكتور / ماجد راغب الحلو موضوع فن اختيار الــرجال موضوعاً من موضوعات كتابه – الإدارة العامة – العملية الإدارية – الفصــل الثالث – حيث ذكر تحت عنوان " عمالك يدلون عليك " " لاشيء يــدل علـــى الرئــيس او القائد – فى فن الحكم والإدارة – اكثر من اختياره لعمالـــه ورجالـــه ومعاونـــيه. ربما اختارهم من الضعفاء المتملقين ، وربما اختارهم من الاقوياء المخلصين ، وربما اختارهم ممن يقولون دائماً آمين ٠٠ وربمـــا اصر على ان يكونوا من العمالقة الذين يسرون اليه بالرأى المخلص والمشورة الصادقة فى كل آن وحين . كل ذلك يدل بغير شك على الرئيس او الملك او الأمير ٠٠ ومن هنا يأتى صدق المقولة القائلة : " ان ولاتك يدلون عليك ، وعمالك يشيرون اليك " .

ان هــذا القول يدل على حقيقة – فن الحكم – ولنا هنا ان نقول ان كل ماهو حسن فهو حسن من الرئيس وكل ماهو سيء يأتى من المرؤوسين[1] .

ومــن ثم فإن القائد الإدارى القوى لا يسمح لمرؤوسيه بالولاء الأعمى بــل يبصــرهم بمـــا هو اصوب دائماً لأنه قوى بالإيمان بتقوى الله سبحانه وتعـــالى ، وهو صاحب نظر ثاقب فى مجريات الأمور ، اما القائد الضعيف فهو الذى يسمح بالتملق والنفاق ويسعى دائماً لكى يكون الجميع من حوله[2] لمســاندته عــند ضعفه ويجب ان يكون كل من تحت قدميه اعمى لا يبصر شــيئاً، ان ذلك يعد سبباً من احد الاسباب التى ادت الى عدم استقامة الامور فـــى بعــض إدارات الإدارة المحلية ، ويجب تدارك ذلك بما اشرنا اليه من اختيار للقيادات المتخصصة الواعية القوية التى تجمع بين القيادة والرئاسة .

يفـــتح بابـــه للضعيف قبل القوى والمحتاج قبل الغنى ويعطى ولا يأخذ ويصـــغى ولا يصـــم ويكون القدوة فى عمله حتى يقتدى به الآخرين ، فإن

---

(١) القانون الإداري – للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٩٨ دار المطبوعات الجامعية.
(٢) الإدارة العامة – للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٩٧ دار المطبوعات الجامعية.

صـــلاح الامور يكون بالنفس اولاً اى بمحاسبة انفسنا قبل ان نحاسب ، ولا نخشى فى الحق لومة لائم ولانخشى إلا الله العلى القدير .

ان القيادة الإدارية تتطلب ضرورة تنمية التعاون الاجتماعى من جانب المرؤوســين انفســهم اى ضـــرورة بث الشعور لدى المرؤوسين بالالتحام والـــتعاون مــع رؤســاءهم عن رضا ورغبة صادقة فى العمل على تحقيق اهــداف المنظمة ، ويستطيع القائد الإدارى القضاء على فكرة الولاء الاعمى لدى مرؤوسيه وتنمية الشعور لديــهم بالتعاون وذلك باتباع مايلى (١) .

- بث مبدأ المساواة والعدل بين المرؤوسين حتى لا يشعر البعض منهم بمحاباة البعض عن الآخر .
- حــل مشاكل المرؤوسين بالاسلوب العائلى والتفاهم دون اللجوء الى الاسلوب الرسمى .
- مســاندة المرؤوســين فــى الازمات والكوارث بروح التعاون الاخوى .
- ازابــة الفــوارق الشــكلية واظهار روح الصداقة بين الرئيس والمرؤوسين .
- ضــرورة اشراك المرؤوسين فى صنع القرار حتى ولو لم يأخذ برأيهم وذلك لاشعارهم بمدى اهميتهم ومكانتهم فى المنظمة .

كــل ذلك قد يجعل البعض يبتعد عن فكرة الولاء الاعمى وضرورة ان يكــون له فكر ورأى ، وان تجسد للمرؤوسين الشخصية المستقلة . كل ذلك يكــون فــى ظل قيادة واعية مستنيرة لديــها من الخصائص مايجعلها قادرة على تحقيق تلك العناصر المشار اليها .

ان القيادة ماهى الا اسلوب وفن وليست اوامر تعطى وقرارات تنفذ لأن الذيــن تصدر اليهم الاوامر والقرارات هم بشر وفن معاملة البشر شىء آخر له اساليبه وعلومه الاجتماعية المعروفة .

المطلب الثانى

انـــواع القيـــــــادة الإداريـــة

يرى بعض الفقهاء ان هناك نوعين من القيادة :

الاولى تسمى بالقيادة الديمقراطية .

والثانية تسمى بالقيادة الاستبدادية او التسلطية .

ولكنـــنا نشـــايع من يذهب الى وجود نوع ثالث من القيادة وهى القيادة التسلطية الصالحة ، ولكننا نطلق عليه مسمى يروق لنا وهى القيادة المعتدلة، ومن هنا يكون انواع القيادة الإدارية هى :

١ – القيادة الديمقراطية :

القـــيادة الديمقراطـــية هى تلك القيادة التى يشرك فيها القائد مرؤوسيه اشـــتراكاً فعلـــياً فـــى اتخاذ القرار ، خاصة ما يتصل فيها برسم السياسات الخاصة بالمنظمة ، ويكون صنع القرار جماعى وليس فردى ويكون الرئيس او القائد كفرد وليس فرد آمر .

ويرى بعض الفقهاء ان شخصية القائد هنا تظهر بمظهر الممثل والأمين على مصالحهم امام القيادات العليا ، والهدف من ذلك هو الوصول الى تحقيق الأهداف بطريقة مرنة وكفاءة عالية .

٢ – القيادة التسلطية او الاستبدادية :

القـــيادة التســـلطية او الاستبدادية هى تلك القيادة التى يظهر فيها القائد بمظهـــر الديكتاتور اى انه يتخذ القرارات الخاصة بسير العمل فى المنظمة بنفســـه وعلـــى انفـــراد دون ان يشـــاركه او يشترك معه احد من اعضاء التنظيم (١).

وفـــى هذا النوع من القيادة يتم رسم سياسة التنظيم على اساس تحكمى مـــن جانـــب المدير ويكون اعضاء التنظيم فى جهل بالمستقبل . وكان هذا الاســـلوب الغالـــب فى الماضى ، الا انه بدأ فى الانقراض والضمور نظراً لارتفاع وعى العاملين الثقافى وظهور دور النقابات العمالية .

---

(١) مبادئ الإدارة العامة للدكتور / عبد الفتاح حسن ص ٢٣٣ وما بعدها طبعة ١٩٧٢.

٣ – القيادة المعتدلة (التسلطية الصالحة)

وهـــى القــيادة الـــتى يجمـــع فيها القائد الادارى بين صفات القيادتين الســـابقتين معآ ، فلا هو ديمقراطى خالص ولا هو ديكتاتورى خالص بل ان فـــى هـــذا النوع من القيادة يشعر فيه القائد انه يعلم اكثر من اعضاء التنظيم ويبقى اعضاء التنظيم خاضعين له ولتوجيهاته ، وفى ذات الوقت يرى القائد ان وســـيلة الـــتعاون معهم واشراكهم فى الامور وطلب الآراء والمقترحات والمـــدح والثناء عليهم قد يحقق الاهداف دون مشاركة منهم فعالة فى صنع القرار .

المطلب الثالث

ســـمـــات او صفات الـــقـــائد الإدارى

ماهى الصفات او الخصائص التى يجب توافرها فى القائد الإدارى ؟

فى الاجابة على هذا السؤال ظهرت نظريتان كل نظرية تحدد السمات التى يجب ان يكون عليها القائد الإدارى .

الـــنظرية الاولـــى وهى النظرية الذاتية او نظرية الخصال ، والنظرية الثانية وهى النظرية الموقفية .

اولآ : النظرية الذاتية او نظرية الخصال :

من انصار هذه النظرية – شيستر بارنارد ، وريتشارد ويل ، وكليتون وماسون ، ورنسيس ليكرت.

ويـــرى انصار هذه النظرية ان هناك سمات وخصائص مشتركة يجب ان تتوافر فى الرئيس الإدارى حتى يكون قائدآ .

وكـــل مـــن انصـــار هـــذه النظرية له سمات معينة فى القائد نوجزها فيمايلى:–

١ – شيستر بارنارد Chester Barnard :

ويـــرى – شيســـتر بارنارد – ان هناك خصائص هامة للقائد يجب ان تتوافر فيه حتى يصل من الرئاسة الى القيادة وهى :–

- الحـــيوية وقـــوة الـــتحمل : وهى تختلف عن خاصية الصحة الجيدة، فقد يوجد افراد يتمتعون بصحة جيدة ولكنهم لا يتمتعون بحيوية او قدرة كبيرة على التحمل .

- الحزم : اى الرغبة فى التقرير .

- الاقناع : اى قدرة الشخص على اقناع غيره .

- المسـؤولية :اى الشعور بعدم الرضا عند الفشل فى تحقيق ما كان يعزم على تحقيقه .

- القدرة الذهنية : وهى تتمثل فى قدر من التفكير والذكاء .

ويرى "ريتشارد ويل" ان خصائص القيادة تنقسم الى مجموعتين :

أ – خصـائص فطـرية : اى خصـائص يجب ان تكون متوفرة لدى الشخص قبل ان يبدأ شغل وظيفته ويدخل فيها الخلق ، والذكاء ، والحدس .

ب – خصائص مكتسبة : اى خصائص تنمو فى الشخص بعد وظيفته وتشمل : الخبرة – القابلية للتكيف – المهارة الخاصة .

٣ – كليتون وماسون Gu . Cleeton and Gw .Mason" :

جمـع كل من كليتون وماسون الخصائص التى يجب توافرها فى القائد فيما يلى :-

١ – الصحة .

٢ – القدرة على تحمل المسئولية وعلى تفويضها .

٣ – الدافع او الحافز .

٤ – الطموح .

٥ – تفتح الذهن .

٦ – المثابرة .

٧ – المبادأة .

٨ – الشجاعة .

٩ – القدرة على التنظيم .

١٠ – الاجتهاد .

١١ – القدرة على التحليل .

١٢ – الحساسية الاجتماعية .

١٣ – الاهتمام .

١٤ – القوة .

١٥ – القدرة على الحكم على الناس .

١٦ – المعرفة الفنية .

١٧ – القدرة على التعاون .

١٨ – القدرة على صنع القرار .

١٩ – القيادة .

٤ – رنسيس ليكرت Rensis Likert " :

وقد قسم – رنسيس ليكرت – صفات المدير الناجح الى اربع مجموعات :-

١ – من حيث علاقته بالعاملين :

حيث انه يجب ان يكون متصف بالتعاون معهم وليس انانياً وقريب منهم مهتماً بنجاحهم وديمقراطياً وشريفاً ويكون لديه الرغبة فى مساعدة من يطلب المساعدة منهم [١] .

٢ – من حيث نشاط المنظمة :

فيجب ان يكون مقدراً لأهمية هذا النشاط ومتحمساً له .

٣ – من حيث المهارة الفنية :

يجب ان يكون لديه القدرة على التخطيط والتنظيم وتكون لديه القدرة على اختيار العاملين الجدد وان يحرص على تدريبهم .

٤ – من حيث الشخصية :

فيجب ان يكون ذو شخصية حسنة . ومن هنا عدد انصار هذه النظرية بعض الخصائص والسمات المشتركة التى اذا وجدت فى الشخص عد إدارياً، وهذه الخصائص هى التى تميزه عن الرئيس الإدارى .

ثانياً : النظرية الموقفية :

وينكر انصار هذه النظرية السمات العامة او الخصائص العامة المشتركة التى يجب توافرها فى الشخص حتى يصير قائداً ، ويرى انصار هذه النظرية ان خصائص القيادة انما هى خصائص نسبية تختلف بإختلاف المواقف الإدارية التى يتعرض لها كل رئيس إدارى .

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت ص ٣١٥ وما بعدها.

ويـــرى انصـــار هذه النظرية ايضاً ان سمات القيادة تختلف بإختلاف مســتوى القــيادة ، فسمات القيادة العليا تختلف عن سمات القيادة المتوسطة وكذلك سمات القيادة الدنيا او سمات القيادة المباشرة .

فهي في الاولى :تحتاج الى النظرة الشاملة والعميقة للأمور وقدرة فائقة على التخطيط ورسم

السياسات واجراء الرقابة .

وفي الثانية : تحتاج الى قدر من الذكاء وقدرة على اتخاذ القرار لتنفيذ السياسة العامة التى رسمتها القيادة العليا .

وفيالثالــثة : تحــتاج الـــى مقدرة فى الاشراف والرقابة على عمليات التنفــيذ فى مواقع التنظيم وكذلك تختلف السمات المطلوبة فيالقائد بإختلاف طبــيعة العمـــل الذى يقوم على إدارته ، فسمات القائد السياسى تختلف عن سمات القائد العسكرى وهى تختلف عن القائد الإدارى .

ومـــن هــنا فـــإن انصار هذه النظرية يربطون الخصائص المطلوب توافـــرها فيالقائد بالموقع او المركز الذى يشغله ومجاله وطبيعته والظروف المحيطة به وعلاقته بالمواقع القيادية الاخرى .

ومن هنا فإن القائد الإدارى الناجح فى موقع معين قد لا يصلح بالنسبة لموقـــع آخـــر ، وهذه ظاهرة كشفت عنها المشاهدة العملية فى مواقع العمل الإدارى .

ومن هنا انتهى انصار هذه النظرية الى وضع قاعدة لهم وهى :

عـــدم وجود خصائص عامة مشتركة يمكن القول بوجوب توافرها فى القائد ، بل ان هذه الخصائص يجب ان ترتبط بالموقف والموقع الذى يشغله القائد والظروف المحيطة به ، ومن هنا فقد ينجح قائد فى موقف معين وفى ظـــروف معيـــنة قد لا يصيبه هذا النجاح فى موقف آخر او اذا احاطت به ظـــروف اخرى . ومن هنا جاء المبدأ الشهير فى علم الإدارة وهو " وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب "

وقـــد حاول بعض الفقهاء ومنهم الدكتور / توفيق رمزى جمع صفات القائد الإدارى الناجح فى :-

١ - ان يكون نظيف الحياة ظاهرها .

٢ - ان يكون مشبعاً بفكره المسئولية الجماعية مرهف الشعور .

٣ – ان يكون ذا خلق طيب وسلوك حسن .

٤ – ان يكون عادلاً منصفاً فى معاملاته .

٥ – ان يكون فى صحة جيدة .

٦ – ان يكون قوى الاحتمال .

٧ – ان يكون مستبشراً متفائلاً .

٨ – ان يكـــون قـــوى الاستعداد للأهتمام بالمشاكل الخاصة بمن يعمل معه.

٩ – ان يكون على مقدرة كبيرة فى اكتشاف وتقدير مميزات الآخرين وامكانياتـــهم ، وان يعمل على استغلالها ما امكن ذلك .

١٠ – ان يتمتع بروح الفكاهة والمرح .

١١ – ان يكـــون هـــادىء فى الازمات مسيطراً على اعصابه سريع التفكير فى اوقات الخطر .

وقد اضاف الاستاذ الدكتور / ابراهيم عبد العزيز شيحا بعض السمات الاخرى الى السمات السالف ذكرها وهى :

١ – ان يكـــون لدى القائد استعداد طبيعى للأقناع والاقتناع وان يبتعد قدر الطاقة عن الاسلوب التسلطى او الاستبدادى فى الإدارة .

٢ – ان يكون قادراً على التنسيق واحداث الترابط داخل التنظيم واقامة نوع من الاتصالات داخل التنظيم وخارجه اى مع التنظيمات الاخرى .

٣ – قدرته على المبادرة فىاتخاذ القرارات .

٤ – ارتباط سلوك القائد بقيم واهداف وسلوك التنظيم .

٥ – ان يكون قادراً على اكتساب ثقة مرؤوسيه والتأثير فيهم .

٦ – القدرة على تقديس الصالح العام وتغليبه على الصالح الخاص .

ومن هنا فهذه السمات التى يجب توافرها بصفة عامة فى القائد الإدارى الناجح ، ومن المسلم به انه يندر ان يجمع إدارى واحد بين كل هذه السمات، ولكـــن كلمـــا توافرت غالبيتها فيه كلما اقتربنا نحو القائد الإدارى الامثل او القريب من المثالية .

رأينا فى هذه النظريات :

لقـــد استعرضنا آنفاً انواع القيادة الإدارية ورأينا ان الفقهاء قد قسموها الى ثلاثة انواع .

١ – قيادة ديمقراطية .

٢ – قيادة تسلطية او استبدادية .

٣ – قيادة تسلطية صالحة .

ونحـــن نـــرى ان انســـب انـــواع القيادة الإدارية هى الإدرة التسلطية الصالحة ، حيث انـــها تجمع مابين

النوعيـــن السابقين من مميزات حيث يعمل فيها المدير دائماً على طلب الآراء والمقترحات ويكثر من

استعمال اساليب المدح والثناء تجاه مرؤوسيه وان كان لا يشركهم فى اتخاذ القرارات .

هذا من ناحية انواع القيادة .

امـــا بخصـــوص رأينا فى سمات القائد الإدارى ، فلقد استعرض الفقه نظريتان هما :–

١ – النظرية الذاتية او نظرية الخصال .

٢ – النظرية الموقفية .

وانـــنا نـــرى اضـــافة نظرية اخرى يمكن ان تضاف الى سمات القائد الإدارى وهى :–

النظرية الذاتية الموقفية :

وهـــى الـــنظرية الـــتى تجمـــع مابين النظريتين السابقتين ، حيث ان الخصال الذاتيه وحدها لا تخلق القائد وان كانت تسمح بظهوره واكتشافه .

فلـــو نظـــرنا الـــى ماجاءت به النظرية الذاتية او نظرية الخصال من خصائص هامة للقائد من حيث الصحة ، والحزم ، والاهتمام والاجتهاد .. الخ من الخصائص التى اتت بـــها فإن ذلك لن يعبر عن القائد الا فى موقف معيـــن يستطيع ان يضع تلك الخصائص فى ذلك الموقف ، ويظهر هنا القائد فى ذلك الموقف او بمعنى اصح فى ذلك الموقع ، حيث يحسن قيادة الموقع "

مـــن واقـــع الموقــف " بما اوتى من صفات او خصائص ذاتيه ومالديه من خصال .

ولقـــد مـــر بنا عبر عصور التاريخ وفى صدر الاسلام عدد من القادة نجدهـــم قد جمعوا بين الخصال والخصائص الذاتية وبين تلك المواقف التى تعرضوا لها ، وكانوا من انجح واحسن القادة الذين سطر لهم التاريخ سطور ناصعة فى صدر صفحاته .

فمثلاً نجد الاسكندر الاكبر قاد جيوش وفتح بـــها الكثير من البلاد وكان يجمع بين الخصائص الذاتية ، والمواقف ذاتـــها تجعله يحسن التصرف .

- عمـــر بن الخطاب ، وخالد بن الوليد (رضى الله عنهما) فى صـــدر الاســـلام وغيرهم كثيرون كانوا قادة ورؤساء بالفطرة دون ان تكـــون هناك مدارس او اتجاهات فكرية معينة ، وقادوا بـــها الدولة من الداخل والخارج ، قادوا الدولة إدارياً وقادوها سياسياً ونجحوا فى تحقيق الاهداف ، وسطر لهم التاريخ صفحات مضيئة فى القيادة .

المطلب الرابع

مدى اتفاق التكوين المهني للمـــدير مع نوع الاعمال التى يقوم على ادارتـــها .

يـــرى بعـــض الفقهاء[1] انه لا يشترط حتماً ان يكون التكوين المهنى للمديـــر مـــتفقاً مع نوع الاعمال التى يقوم على ادارتـــها . ويرى هؤلاء ان القـــائد العسكرى قد نجح فى إدارة مؤسسة مدنية والطبيب قد ينجح فى إدارة الجامعـــة اذ حســـب رأى هؤلاء لا يحتاج المدير فى إدارته دائماً وابداً الى خـــبرته الفنـــية طالمـــا انـــه يستطيع الاستعانة بأهل الخبرة الفنية والاجهزة الاستشارية .

ثم استطرد هؤلاء بانه الغالب ان يكون القائد ذا خبرة فى نشاط او اكثر من نشاطات منظمته .

<u>وانـــنا نـــرى :</u> انـــه كلما كان القائد الإدارى ملم وعلى قدر كبير من التخصص فى مجال المنظمة التى يعمل فيها ، كلما كان ذلك افضل واحسن.

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا – الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت طبعة ١٩٨٣ ص ٣٢١.

فعلى سبيل المثال : لو كان وزير الكهرباء مهندساً فى فروع الكهرباء لكان افضل من الوزير الذى لا يعرف شيئاً البتة عن الكهرباء .

كذلك مديراً فى قطاع الغزل والنسيج يكون افضل لو كان مهندساً متخصصاً فى ذلك النوع .

كذلك قطاع البترول او قطاع الطب مثلاً فهل يعقل ان يكون مدير المستشفى او وزير الصحة مهندساً او محاسباً ..؟ اعتقد انه لو كان طبيباً لكان افضل واحسن وانفع لتلك المؤسسة التى يعتبر هو قائدها وعليها وذلك من عدة امور ، حيث يستطيع ان ينمى روح الابتكار ويكون مشاركاً بفكره ورأيه ، ويستطيع ان يصدر الأوامر الفنية والإدارية معاً دون الاعتماد على مستشاريه المتخصصون .

ومن هنا فإنه كلما كان المدير او القائد او الوزير فى مجال تخصص إدارته لكان ذلك افضل بكثير وخصوصاً فى بلاد العالم الثالث التى تعد بلاداً نامية .

اما فى البلاد الاخرى المتقدمة فإن الامور تختلف كثيراً وربما كان مجال التخصص هذا غير مطلوب إلا بالقدر الضئيل . من هنا فإننا نؤيد الرأى الذى يرى ان يكون المدير المتخصص افضل من المدير غير المتخصص (وكلمة مدير هنا نقصدها بالمعنى الواسع اى تشمل الوزير الذى يدير وزارته) .

الفصل الثانى

المصالح الشخصية والمجاملات فى أعمال الإدارة

سوف نقسم هدا الفصل الى ثلاثة مباحث على النحو التالى :-

المبحث الأول : مفهوم نص المادة ٧٦ من قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

وينقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلـــب الأول : التعلـــيق على نص المادة ٧٧ من قانون العاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

المطلب الثانى : فى مواجهة الانحراف والفساد ابحث عن المحليات .

المبحث الثانى :مدى مسئولية الموظف مدنياً عن اخطائه فى تأدية وظيفته.

وينقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلـــب الأول : متى يعتبر خطأ الموظف شخصياً ومتى يعتبر هذا الخطأ مرفقياً .

الفرع الأول : اتجاه القضاء الإدارى الفرنسى .

المطلب الثانى : مدى المسئولية عن الخطأ الواحد الواقع خارج الخدمة .

الفرع الأول :هل الخطأ التأديبى يعد خطأ شخصياً .

الفرع الثانى : هل الخطأ الجنائى يعد خطأ شخصياً .

المطلـــب الثالـــث : المصالح الشخصية التى يقوم بـــها الموظف فى اعمال الإدرة تعد خطأ شخصياً ام خطأ مرفقياً .

المبحث الثالث : الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا .

وينقسم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : معيار الخطأ الشخصى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا .

المطلب الثانى : مدى اختصاص مجلس الدولة المصرى بالخطأ الشخصى .

الفصل الثانى

المصالح الشخصية والمجاملات فى اعمال الإدارة .

الوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بـــها ، وهذا مانص علـــيه الدســـتور حيـــث نصت المادة ١٤ منه على ان الوظائف العامة حق للمواطنيـــن ، وتكلـــيف للقائمين بـــها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حمايتهم وقـــيامهم بأداء واجباتـــهم فى رعاية مصالح الشعب ،ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى إلا فى الاحوال التى يحددها القانون .

ومن هذا النص نرى ان الوظائف العامة حق لكل مواطن – بالشروط والاوضـــاع الـــتى يحددها القانون واللوائح – وان الوظيفة هى تكليف لذات الموظـــف لخدمـــة الشـــعب كـــل فى موقعه ، وقدحددالقانون حقوق هؤلاء الموظفين والواجبات الملقاة عليهم للقيام بمتطلبات هذه الوظيفة .

ولقد جاء القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والخاص بنظام العاملين المدنين بالدولـــة فى الفصل العاشر منه . فى واجبات العاملين والاعمال المحظورة عليهم .

حيث نصت المادة ٧٦ منه على مايلى :-

" الوظائف العامة تكليف للقائمين بـــها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقآ للمصلحة العامة طبقآ للقوانين واللوائح والنظم المعمول بـــها .

ويجب على العامل مراعاة احكام هذا القانون وتنفيذها وعليه :-

١ – ان يـــؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وامانة وان يخصص وقت العمـــل الرســـمى لاداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليف العاملين بالعمل فى غـــير اوقـــات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

٢ – ان يحسن معاملة الجمهور مع انجاز مصالحه فى الوقت المناسب.

٣ – ان يحـــافظ على كرامة وظيفته طبقآ للعرف العام وان يسلك فى تصرفاته مسلكآ يتفق والاحترام الواجب .

٤ – المحافظـــة علـــى مواعـــيد العمل واتباع الاجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية للوحدة فى حالة التغيب عن العمل او التأخير عن المواعيد .

٥ – المحافظة على ممتلكات واموال الوحدة التى يعمل بـــها ومراعاة صيانتها .

٦ – ابلاغ الجهة التى يعمل بـــها بمحل اقامته وحالته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها خلال شهر على الاكثر من تاريخ التغيير .

٧ – ان يـــتعاون مع زملائه فى اداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمةالعامة .

٨ – ان يـــنفذ مايصـــدر الـــيه من اوامر بدقة وامانة وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بـــها .

ويـــتحمل كـــل رئـــيس مسئولية الاوامر التى تصدر منه ، كما يكون مسئولاً عن حسن سيرالعمل فى حدود اختصاصاته .

المبحث الأول

مفهوم نص المادة ٧٦من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

اذا نظـرنا الـى نـص المـادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والخـاص بنظام العاملين المدنين بالدولة نجد انـها تضع قواعد عامة يجب ان يقتدى بـها الموظف فيجهة الإدارة ، وقد تضمنت ثمانية اهداف رئيسية يجـب ان يـنفذها ويسير عليها العامل حتى يسير المرفق الذى يعمل به فى نظـام ، وان اى مخالفـة لهـذه القواعد تعد خروجاً على مقتضى الواجب الوظـيفى يعرضه للمسئولية التأديبية ، وقد تصل الى حد العقاب الجنائى فى بعـض الاحيان وهى تنأى به عن المصالح الشخصية ويكرس وقته للعمل . وقـد نصت المادة ٧٧ من ذات القانون على بعض الواجبات التى يجب على الموظف القيام بـها حتى يكون فى نزاهة كاملة .

حيـث ان الموظف وقد قلدته الدولة مهام الوظيفة فيجب عليه ان يضع دائمـاً نصـب عينيه ان يقوم بواجبات وظيفته ويزاول اختصاصاتـها فى نزاهة تامة وامانة كاملة .

حيـث ان القانون لم يجعل الوظائف العامة باباً يحصل منه الموظفين علـى مآربـهم الشخصية دون حساب عن طريق الرشوة واستغلال النفوذ . ولهـذا فإن جميع قوانين العقوبات فى الدول المتمدينة والمتقدمة على السواء تنص على عقاب الرشوة بعقوبات ليست بسيطة .

وقد ورد ذلك فى قانون العقوبات المصرى فى الباب الثالث من الكتاب الثانى الخاص بالجنايات

والجـنح المضرة بالمصلحة العامة فى المواد من ١٠٣ الى ١١١ وقد حرم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بعض الاعمال على الموظفين والتى تضع الموظـف فـى شبهة او تحيط به الشكوك او تسهل له الحصول على بعض المنافع الخاصة بطريق مباشر او غير مباشر ، الامر الذى تضيع معه هيبة الموظـف وهيبةالوظيفة ، وتتعطل بذلك مصالح المواطنين والمصلحة العامة بصفة عامة ، وقد حرم القانون المشار اليه على الموظف بالذات او بالواسطة الاعمال التالية :-

١ – ان يقـبل اى هدايـا او مكافأة او عمولة او قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته .

٢ – ان يشترى عقارات او منقولات مما تطرحه السلطات القضائية او الإدارية للبيع اذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته .

٣ – ان يـزاول اى اعمـال تجاريـة وبوجه خاص ان يكون له اى مصلحة فى اعمال او مقاولات او مناقصات تتصل بأعمال وظيفته .

٤ – ان يشترك فىتأسيس الشركات او يقبل عضوية مجالس إدارتـها او اى عمل فيها إلا اذا كان مندوباً عن الحكومة او الهيئات العامة او وحدات الحكم المحلى او شركات القطاع العام .

٥ – ان يسـتأجر اراضى او عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها اعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .

٦ – ان يضارب فى البورصات .

وقد فرض قانون الكسب غير المشروع على كل موظف ان يقدم اقراراً عن ذمته المالية وممتلكاته ، والغرض من ذلك هو بيان ورقابة مايطرأ على ثروة الموظف من زيادة تأتى من مصدر غير مشروع كما ان القانون المشار الـيه حينما اباح للموظف ان يؤدى اعمالاً للغير ، فقد اوجب عليه ان يخطر الجهـة الرئاسـية التابع لها بذلك . وكل ذلك هو وسيلة للرقابة على نزاهة الموظـف الـتى يجـب ان يتصف بـها لأن نزاهة ذلك الموظف وظهوره بالمظهر اللائق هو عنوان للإدارة وعنوان لمدى التقدم الإدارى بالدولة بصفة عامة[١] .

المطلب الأول

التعليق على نص المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

جـاء فـى نص المادة ٧٧ فى الفقرة ١٤ ... " ويحظر على العامل بالذات او بالواسطة :

ومعـنى الحظـر هنا انه لا يجوز للعامل بنفسه ان يأتى بأى فعل من الافعال التى عددتـها المادة المشار اليها ، كذلك لا يجوز له ان يكون وسيطاً فى اجراء اى عمل مما اشارت اليه المادة ، ولكن كان يجب على المشرع ان يحظـر علـى العـامل وعلى اولاده وزوجته واقاربه حتى درجة معينة من

---

(١) المسئولية الإدارية – للدكتورة / سعاد الشرقاوي طبعة ١٩٧٢ – دار المعارف

القـــرابة اجراء فعل من الافعال التى عددتـــها المادة المشار اليها ، حيث انه يجـــوز لـــبعض موظفين الدخول فى مزايدات وكذلك القيام بأعمال مما ورد ذكـــرها فـــى نـــص المادة المشار اليها ، ولكن ليس بصفتهم الشخصية ولا وسطاء بل الدخول بأسماء زوجاتـــهم وبأسماء اولادهم ، ويجنون من وراء ذلك مكاسب ومغانم كبيرة .

والامثلة على ذلك كثيرة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :-

١ - رئـــيس حى بأحدى المحافظات يفتح مكتباً للاستشارات الهندسية باســـم ابـــنه ويزاول هو جميع اختصاصات هذا المكتب والتى تتعلق بنطاق الحـــى الـــذى يعمـــل بـــه وذلك فى منح تراخيص وتسهيل الحصول عليها والخاصة بالمبانى والمحلات التجارية .

٢ - احد كبار الموظفين بأحدى المحافظات الساحلية يدخل فى مزايدة ســـنوية لإدارة احـــد الشواطىء باسم زوجته وذلك لاستغلال هذا الشاطىء المميز ويسخر عمال المحافظة التى يعمل فيها وذلك للنظافة والخدمات .

٣ - احـــد السادة رؤساء الاحياء وهو ضابط شرطة سابق يدير شركة للخدمات واعمال النظافة فى نطاق الحى الذى يعمل فيه باسم احد ابناءه .

فلـــو ان القـــانون اراد قطع دابر هؤلاء لكان يجب ان ينص على عدم جواز قيام ابناء او زوجات او اقارب الموظف حتى درجة معينة من مباشرة مانصت عليه المادة المشار اليها .

اليس ذلك من المصالح الشخصية التىتعود على الموظف بالنفع الخاص على حساب الصالح العام .

٤ - قـــيام موظـــف فـــى احـــدى المحافظات فى ادارة وامتلاك محل للأجهـــزة المعمـــرة باســـم احدى بناته ويروج لسلعته فى دائرة عمله ويبيع للموظفيـــن تلـــك الاجهزة بنظام التقسيط ، ويتهافت عليه الجميع فى الشراء لطلـــب الرضـــا من سيادته عن هؤلاء الموظفين . والامثلة على ذلك كثيرة وتفـــوق الحصر واصبح كل متعامل مع الإدارة المحلية يبحث قبل الوصول لـــلإدارة المحلية عن وسيط لإنـــهاء مصالحه و التقرب الى موظف الخدمة بأى اسلوب كان ،وغنى عن البيان ماتطالعنا به الصحف اليومية من سلبيات فى الإدارة المحلية وفروعها ، وقد امتلأت المحاكم بالقضايا التى ترفع على موظفـــى الإدارة المحلـــية للطعـــن علـــى قرارات صادرة سواء بالسلب او بالايجاب [١].

---

(١) القرار السلبي هو امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار لصاحب المصلحة، أي سكوتها.

المطلب الثانى

فى مواجهة الإنحراف والفساد ابحـــث عن المحليـــات

عـــندما يـــثار الحديـــث عن المخالفات ومشاكل الانحراف والفساد فى الخدمات الحكومية ، ترتفع الاصوات بالقول " ابحث عن المحليات "(١) .

ان اجهـــزة المحلـــيات هى مصدر غالبية مايعانى منه المواطنون من قصور وشكاوى ، كما انـــها وراء سيادة مبدأ " فتح مخك " بإعتبارها العملة السائدة لتسيير المصالح والامور .

ورغـــم ماتســـببه هـــذه القضـــية مـــن صداع للجهاز التنفيذى للدولة وللمواطنين على السواء إلا ان الحل يعد عملاً صعباً يحتاج الى اجراء حاسم وشـــامل يضع المصلحة العامة فوق كل اعتبار . ورغم المعوقات التى تقف فـــى ســـبيل انفراج هذه الازمة إلا ان الوصول الى نتيجة ايجابية ليس امراً مستحيلاً.

لا بد من ان نأخذ فى الاعتبار تجارب الدول الاخرى التى تلتزم بنظام المحلـــيات والتى كثيراً مانظمت الرحلات اليها واقيمت الندوات بـــها لكثير من العاملين فى اجهزة الحكم المحلى للتعلم واكتساب الخبرة ، ولكن بدون اى فائدة تذكر للأسف .

ان عـــدم اصـــلاح نظـــام المحلـــيات فى مصر وتوجيهه الى الطريق الصـــحيح يمـــثل اهدار خطير للمال العام وللجهد والامكانيات المتاحة وهو منعكس آثاره سلبياً على قضية التنمية . كما ان الفشل فى هذا الاصلاح يمتد ايضـــاً الـــى الحـــياة السياسية وينال من مشكلة التكدس السكانى فى القاهرة والاسكندرية كما يؤدى الى شلل عمليات تطوير عواصم المحافظات الاخرى وعدم خلق كوادر سياسية وإدارية على المستوى المطلوب .

ان مـــايحدث فـــى المحليات من مآس تجعلنا – الجيل القديم – نتحسر علـــى النظام الذى كان سائداً من قبل والذى كان يعتمد على البلديات فى كل مدن مصر . لقد كان مدير المديرية فى ذلك الوقت او مدير البلدية شخصية مرموقة خبيرة تتحمل مسئولية تقديم الخدمات على اعلى مستوى وفى اجمل قالـــب . ان اخطـــر مشـــكلة تواجـــه إدارات المحليات فى مصر حالياً هى الخضـــوع للخواطر والمصالح الشخصية المريبة والتى تصل الى حد مخالفة

---

(١) مقال نشر في جريدة أخبار اليوم فى العدد رقم ١٤٣٩٥ بتاريخ ٢١ يونيو ١٩٩٨.

القرارات العسكرية الخاصة بالهدم والبناء كما حدث فى الجيزة والاسكندرية وكثير من عواصم المحافظات الاخرى . لايمكن تناول هذه الانحرافات دون الاشارة الى سلبية بعض المحافظين وعدم الحزم ، بل يمكن القول ان بعضهم متورط فى هذه المخالفات . ولا جدال ان بعد هذه المحافظات عن السيطرة ومتابعة الجهاز التنفيذى المركزى للدولة قد جعلها جزراً منعزلة مستقلة يجرى فيها مايجرى دون حسيب او رقيب .

من هنا فإنه لا يمكن اعفاء المحافظين من المسئولية فيما يحدث من مخالفات وخرق للقوانين .

ومن الضرورى كمثال على التجاوزات وعدم الامانة ، ان نشير الى واقعة ذكرها مسئول كبير تتعلق بنظام المناقصات التى تجريها بعض المحافظات لتنفيذ مشروعات المرافق .

لقد قال ان محطة المياه التى يقيمها الجهاز المركزى التنفيذى لضخ ٤ آلاف متر مكعب تتكلف مليون جنيه ، بينما تدفع بعض المحافظات هذا المليون لإقامة محطة لا يتجاوز حجم ماتضخه من مياه ٥٠٠ متر مكعب فقط ... ان انهاء فوضى المحليات وفسادها وانحرافها سوف يساهم فى دفع كل جوانب الحياة فى مصر الى آفاق التطور والتقدم .

ولقد شهدت كثير من الإدارات على نطاق واسع ليس فى الإدارة المحلية فحسب بل فى مصالح اخرى فوضى المجاملات ، ونخص بالذكر بعض تراخيص القيادة والتى تصرف مجاملتآ دون ان يكون صاحبها على دراية بأصول القيادة ، ولكنها تصرف لأجل رضا زيد من الناس .

ولا يخفى علينا ما يقوم به بعض اعضاء مجالس الشعب والشورى من جمع توقيعات بعض السادة الوزراء لتسهيل بعض المصالح الخاصة .

وقد تذهب لإدارة من الإدارات ، فتجد ان هناك شخصاً انيقاً وسيماً يجلس عند رئيس هذه المصلحة لإنهاء خدمة عامة وباقى افراد الجمهور يقف فى طابور طويل ، ويمر عليه اليوم كاملاً دون حصول البعض منهم على هذه الخدمة ، فى حين يخرج هذا الشخص الانيق الوسيم من مكتب المسئول فى وداع حار بعد ان حصل على هذه الخدمة له ولكل من يعرفه .

اليس الناس جميعآ سواء فى الحصول على الخدمة ؟

ان كل من له باع اصبح يحصل على مايريد لمن يريد وهم فى المقدمة وما بقى منهم من خدمات توزع على من ليس لهم باع .

المبحث الثانى

مدى مسئولية الموظف مدنياً عن اخطائه فى تأدية وظيفته

قد يصدر من الموظف اثناء تأدية اعمال وظيفته اخطاء قد تختلف من حيث مدى مائؤدى اليه من اضرار تلحق بالمال العام ، ويثور التساؤل حول مـــدى احقية جهة الإدارة فى الرجوع على الموظف عن تلك الاضرار التى سببها بمناسبة ادائه وظيفته .

ولعـــل الاهمية تكمن فى ضرورة وضع حد لتلك الاخطاء التى تسبب اضـــراراً للمـــال العام ولا يسأل عنها الموظف فى ماله الخاص ، وإلا افلت الموظف من المسئولية عن اخطاء قد قصد من ارتكابـــها تحقيق نفع خاص على حساب المال العام ، وهو مالا يجوز السماح به .

ومن القواعد الاساسية فى المسئولية المدنية ماتقضى به المادة ١٦٣ من القـــانون المدنى والتى تنص على:- " كل خطأ سبب ضرر للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض " ولقد جرى القضاء الإدارى سواء فى فرنسا او مصر فى خصـــوص مسئولية الموظف عن اخطائه التى يرتكبـــها اثناء قيامه بأعمال وظيفـــته وتـــنجم عـــنها اضـــرار على وجوب ان يكون الخطأ المستوجب للمسئولية المدنية من الاخطاء الشخصية وليست المصلحة او المرفق [١].

فمـــن المقرر ان تبعات الخطأ الشخصى تلحق بالموظف دون ان يسأل عـــن نتائج الخطأ المصلحى الذى يمكن مساءلته تأديبياً . وفى رأينا فإن هذه القاعدة ايضاً تسرى على العاملين فى القطاع العام _ قطاع الاعمال العام – اسـوة بالقطـــاع الحكومى بإعتبار ان هذه القاعدة مقررة فى الفقه والقضاء وكانـــت تسرى على العاملين المدنين قبل ان يضع المشرع نصاً صريحاً ، وإلا افلـــت العـــامل فى القطاع العام من المساءلة المدنية عن الاخطاء التى يرتكـــبـــها غـــير مريد تحقيق نفع للإدارة وانما تحقيقاً لأغراض شخصية ، ولـــيس مـــن المقـــبول تحميل اموال القطاع العام وهى لموال عامة بأعباء مالـــية[٢]،سببها خطأ شخصى ارتكبه العامل اثناء قيامه بواجباته الوظيفية ، واذا كانـــت نظـــرية الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى من نظريات القانون الإدارى الـــتى استقرت بشأن الموظفين المدنين ، فهى تسرى فى خصوصهم بصـــفة كونـــــهم يعملون فى المرافق العامة بمعناها المعروف فى القانون

---

(١) القضاء الإداري ورقابته علي أعمال الإدارة – الطبعة الثانية – للدكتور / محسن خليل – طبعة ١٩٨.

(٢) الإدارة المحلية – مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية – للدكتور / علي الصاوي – طبعة ١٩٩٥.

الإدارى ، واذ لا تدخل وحدات القطاع العام فى معنى المرافق العامة (حسب رأى بعض الفقهاء) ولا يعد العاملون بالقطاع العام موظفون عموميون (حسب الرأى الغالب فى الفقه والقضاء) فلا ضير من القول بأمكان اعمال نظرية الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى فى حقهم مادمنا نسعى الى حماية اموال القطاع العام والمحافظة عليها باعتبارها اموالآ عامة وذلك فى مناسبة مساءلتهم مدنيآ عن اخطاء يرتكبونها تحقيقآ لمصالحهم الشخصية على حساب الصالح العام قياسآ على ماجرى عليه المشرع الجنائى من اعتبار العاملين بالقطاع العام موظفين عمومين عند تطبيق احكام قانون العقوبات عليهم ، وماذلك من المشرع الجنائى إلا بهدف حماية المال العام، ومسائلة الموظف مدنى فى ماله الخاص عند اخطائه التى تلحق بالمال العام اضرارآ يعد هدفآ بالغ الاهمية لا يقل عن هدف المشرع الجنائى على نحو ماسبق بيانه .

المطلب الأول

معيار تمييز خطأ الموظف و ما اذا كان شخصى ام مرفقى

قبل ان نميز بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى يجب ان نتناول نقطتين اساسيتين هما :-

النقطة الأولى هى معيار التمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى او المصلحى .

والنقطة الثانية هى تعريف الخطأ الشخصى .

أولآ : معيار التمييز :

ظهر فى الفقه الفرنسى الكثير من المعايير التى تحاول كل منها ان تضع قاعدة عامة فى التمييز بين خطأ الموظف المصلحى وخطأه الشخصى، فذهب الفقيه – لافيير Lafferiere – الى ان خطأ الموظف يعتبر شخصيآ اذا كان العمل الذى اتاه ضارآ يحمل فى طياته ضعف نفسى وشهوة وبالعكس، فإن العمل الذى يأتيه الموظف بغير قصد سيء ولا يجر من ورائه تحقيق غاية شخصية لم تتجم عنه اخطاء فلا تعد هذه الأخطاء شخصية بحيث يسأل عنها مدنيآ ، وانما تعد اخطاء مصلحية لا مسئولية عليه عنها مدنيآ وان جاز مساءلته عنها تأديبيآ .

وقد اتجه الفقيه – هوريو Houro – فى بداية الامرالى انه اذا كان خطأ الموظف الذى ارتكبه بمناسبة ادائه العمل بسيطآ فإنه يظل خطأ مرفقيآ

لامسئولية شخصية بسببه أما اذا كان الخطأ جسيماً فإنه لا يعد مرفقياً ويسأل الموظف عن نتائجه مدنياً .

بعـد ذلك هجر – هوريو Houro – الأخذ بفكرة الجسامة وجعل من خروج الموظف على النظام المتبع فى العمل واللوائح المعمول بـها معياراً . فـإذا كان الخطأ يمثل خروج على النظام واللوائح لمكن مساءلة الموظف مدنـياً على اخطائه ، اما عدم الخروج على العمل ولوائحه فإنه يجعل الخطأ مصـلحياً ولا مسـئولية مدنـية بسببه ومع ذلك فقد نادى – هوريو – بان الغـرض الشخصـى للموظف امر لازم لبيان ما اذا كان الخطأ شخصى ام مـرفقى ومع ذلك فعند الفقيه المذكور لا نجد المعيار الواحد المنضبط لتفرقة الخطأ الشخصى من الخطأ المرفقى ، وان كنا نرى فى اتجاه الفقيه – هوريو –ماهو قريب من الواقع العملى .

ولقـد ذهب الفقيه – جيز Jese – لبعض الحالات التى اعتبرها تمثل الخطأ الشخصى الذى يتحمل الموظف نتائجه ويمكن القول بأن هذه الحالات لم تخرج عن حالة سوء نية الموظف وحالة جسامة الخطأ الذى يرتكبه ، كأن يخطـأ فى تقدير الوقائع او فى تقدير حدود وظيفته او كأن يرتكب عملاً يعد جريمة معاقباً عليها جنائياً .

ويذهب الفقيه – دوجى Duguit – الى ان الجسامة ليست هى المعيار فـى تحديد الخطأ الشخصى وتمييز من الخطأ المصلحى وانما يكون الغرض الذى ابتغاه الموظف هو المعيار ، فلو ان الموظف مثلاً ابتغى غرضاً خاصاً لا تستهدفه الإدارة كان خطؤه شخصياً وعليه ان يتحمل نتائجه[1] .

والظاهر من احكام القضاء في فرنسا انه لم يأخذ بقاعدة عامة فى شأن التمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ لمصلحى ، فالقضاء هناك جعل المسألة خاضـعة لمـيزان القاضى ونظرته الى الواقع والموضوع ، ومع ذلك فإنه يمكـن القول بأن مجلس الدولة الفرنسى قد اضطرد فى احكامه على اعتبار خطـأ الموظف شخصياً متى رتب نتائج ضارة ضرراً كبيراً ، إلا انه خرج علـى تلـك القـاعدة في بعض الاحيان واعتبر الخطأ مصلحياً رغم نتائجه الضارة جداً ، ويبدوانه هنا تأثر بمعيار القصد السيء والقصد غير السيء اذ ذهب المجلس الى انه ليس حتماً اعتبار السائق الحكومى الذى يرتكب جرحاً

(١) القضاء الإداري للدكتور / سليمان الطماوي ص ٢٥٥ طبعة ١٩٥٥.

او قتلاً مسئولاً مدنياً عن ذلك ، وبذلك فلا تلازم فى نظر مجلس الدولة الفرنسى بين الخطأ الجنائى والخطأ الشخصى بل يخضع الخطأ الجنائى شأنه شأن اية اخطاء لمعيار التمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ المصلحى .

الفرع الأول

اتجاهات القضاء الإدارى الفرنسى

لـــم يـــأخذ مجلس الدولة الفرنسى بأى معيار من المعايير السابقة على علاته بل استعان بـــها كلها .

وقد اتجه الى اعتبار الخطأ شخصياً فى احوال ثلاثة هى :-

١ – اذا كان الخطأ منبت الصلة بالمرفق .

٢ – اذا كان الخطأ عمدياً استهدف به الموظف غير المصلحة العامة .

٣ – اذا كان قد بلغ درجة خاصة من الجسامة .

١ – اذا كان الخطأ منبت الصلة بالمرفق :

وهـــنا يكـــون الموظف قد ارتكب الخطأ فى حياته الخاصة . وفى هذه الحالة يسأل عنه وحده سواء أكان عمدياً ام غير عمدى . فالخطأ الذى يرتكبه الموظف بأعتباره رئيساً لإحدى الجمعيات الخاصة التى يساهم فى عضويتها لا تسأل عنه الإدارة اذ انه مقطوع الصلة بحياته الوظيفية .

وهذه الصورة من الخطأ على خلاف الصورتين الأخيرتين – تثير نقطة شـــديدة الأهمـــية بالنسبة لإختصاص مجلس الدولة المصرى – فالخطأ الذى يحدث خارج المرفق تماماً ، ولا يستعين فيه الموظف بأدوات المرفق ، ينعقد الاختصـــاص فى التعويض عنه للقضاء العادى .وذلك لسبب واضح وبسيط وهـــو ان المـــنازعة هـــنا وقد انقطعت كل صلة لها بالمرفق العام لا يمكن اعتبارها بأى حال من الاحوال منازعة إدارية .ومن ثم فإن الاختصاص فيها يكون للقضاء العادى .

وذلك على عكس الصورتين التاليتين فإن الخطأ الشخصى الذى يرتكبه الموظـــف وهو فى خدمة المرفق مستعملاً سلطات المرفق او ادوات المرفق فتعد المنازعة المتعلقة به منازعة إدارية .

٢ – الخطأ العمدى لخدمة غير المصلحة العامة :

فـــى هذه الحالة فإنه اذا كان الموظف قد ارتكب الخطأ فى اثناء الخدمة او بمناسبتها ، فكان الخطأ ليس منبت الصلة بالمرفق فإنه يعد خطأ شخصياً اذا كان الموظف قد ارتكبه قاصداً به غير المصلحة العامة، كأن يـــهدف به الانتقام من خصم له ، او محاباة قريب او صديق ، فإنه هنا يتصرف كأنسان بضـــعفه واهوائـــه وعـــدم تبصـــرة " وذلك على حد تعبير الفقيه – لافيير Lafferiere – ويلاحـــظ ان كـــون القرار مشوباً بعيب الانحراف لا يرتب فوراً مسئولية الموظف الشخصية اذا كان الانحراف قد تم للمصلحة العامة . فوفقاً لقاعدة تخصيص الاهداف تجعل لكل طائفة من القرارات الإدرية هدفاً معيـــناً مـــن اهداف المصلحة العامة فإن خدم القرار هدفاً آخر اعتبر مشوباً بعيـــب الانحراف رغم استهدافه المصلحة العامة . فسلطات الضبط الإدارى مثلاً – قرارات الضبط الإدارى – انما تخدم اغراض الضبط الإدارى وحده، فإذا خدمت غرضاً آخر غير هذه الاغراض اعتبرت مشوبة بعيب الانحراف . ولكـــن الانحـــراف هـــنا – اذا استهدف المصلحة العامة – لا يعد بالنسبة للموظف خطأ شخصياً على الرغم من انه سوف يعرض قراره للإلغاء[١] .

٣ – اذا بلغ الخطأ درجة خاصة من الجسامة :

ان الخطـــأ غـــير العمدى الذى يتم فى اثناء الخدمة او بمناسبتها يمكن اعتباره خطأ شخصياً – وحتى لو استهدف المصلحة العامة – اذا كان جسيماً على درجة خاصة من الجسامة .

فالسائق مثلاً الذى يقود احدى عربات الإدارة وهو فى حالة سكر بين ، وكذلـــك رجـــل الشرطة الذى يضرب المتهم ضرباً عنيفاً دون ان يكون هذا المـــتهم قد حاول الهرب او قاوم امر القبض عليه ، كل هؤلاء يرتكبون خطأ يـــتعدى فـــى جســـامته الخطأ الذى كان يمكن توقيعه وانتظاره فى مثل هذه الظروف . ولقد اتجه مجلس الدولة الفرنسى هذا الاتجاه الاخير بتشدده كثيراً فى هذه النقطة بالذات ويتطلب ان يكون الخطأ – لكى يعتبر شخصياً – على درجـــة خطيرة من الجسامة ، أن ذلك يعتبر اتجاه لصالح الموظف وحمايته الى حداً ما .

---

(١) القضاء الإداري ومجلس الدولة للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي ص ٢٨٥ وما بعدها طبعة ١٩٨٩ المكتب العربي للطباعة

وسـوف نـرى بعد ذلك ان مجلس الدولة المصرى ممثلاً فى المحكمه الإداريـة العليا قد انتهى الى " انه لاتوجد قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط محددة ، تفصل بوجه قاطع بين الاخطاء المرفقية وبين الاخطاء الشخصية ، وانمـا يـتحددكل نـوع مـن هذه الاخطاء فى كل حالة على حدة تبعاً لما يستخلصـه القاضـى مـن ظروفها وملابساتـها مستهدفاً فى ذلك بعديد من المعايير منها :

نية الموظف – مبلغ الخطأ من الجسامة – الدافع الى ارتكابه .

المطلب الثانى

مدى المسئولية عن الخطأ الواحد الواقع خارج الخدمة

يـباح الجمـع بين مسئولية الإدارة ومسئولية الموظف اذا كان الخطأ الشخصى قد ارتكب فى اثناء الخدمة ، فهل يمكن الجمع اذا كان قد تم خارج الخدمة ؟

كـان مجلس الدولة الفرنسى قبل عام ١٩٤٩ يصر – لإمكان الجمع – علـى ان يكـون الخطأ الشخصى قد ارتكب اثناء الخدمة ، اما اذا تم خارج الخدمـة ، فـإن مسـئولية الإدارة لا يمكن ان تتحرك . ولكن ادوات الخطأ ووسائله قد توضع تحت تصرف الموظف بواسطة المرفق ذاته . وعلى حد تعبـير الفقيه الفرنسى – ليون بلوم – فإن المرفق لا ينفصل عن الخطأ فى هـذه الحالـة ومع ذلك فإن المجلس كان يصر حتى سنة ١٩٤٩ على عدم تحريك مسئولية الدولة .ولكنه عدل عن هذا القضاء سنة ١٩٤٩ بأحكام ثلاثة اصدرها .

وكـان الامـر يتعلق فيها بسيارات الإدارة التى يستعملها السائقون فى غير خدمة يكلفون بـها ، وكأن ينحرف احدهم – بعد ان يؤدى المهمة التى كلـف بـها – عن خط السير فى اثناء العودة لقضاء بعض المهام الخاصة ، وهـذا هـو ماحدث فى قضيتين ، اما القضية الثالثة فقد استعمل فيها السائق العـربة فـى الفترة التى كان يجب ان ينتظر فيها رئيس المصلحة الذى كان موجـوداً فـى احـد الاجـتماعات . وفى جميع هذه الاحوال حدث الخطأ الشخصـى فى غير الخدمة ، ولكن بأدوات المرفق ووسائله ، اى بسيارات المـرفق . وقرر المجلس مع ذلك امكان قيام مسئولية الدولة على اساس ان الحـوادث وقعت ولايمكن اعتبارها محرومة من كل صلة بالمرفق . اما اذا كـان الخطـأ الشخصـى قـد ارتكب خارج الخدمة ولم تستعمل فيه ادوات

المـــرفق، فـــإن مســـئولية الموظـــف وحدهـــا هى التى تتحرك ، ولا يمكن للمضرور اطلاقآ ان يحرك مسئولية الدولة .

ومن هنا يأتى التساؤل التالى :-

هل الخطأ التأديبى يعد خطآ شخصيآ ؟ .

الإجابـــة عن هذا السؤال تكون بالنفى حيث لا يعد الخطأ التأديبى خطآ شخصيآ يسأل عنه الموظف فى ماله الخاص - لأن الخطأ التأديبى قد يكون عـــبارة عن خطأ بسيط وهذا الخطأ لا يعد فى الغالبية العظمى من الاحوال خطآ شخصيآ .

واذا كان كل خطأ تأديبى لا يعد خطأ شخصيآ فإن العكس هو الصحيح - اى ان كل خطأ شخصى يعد فورآ خطأ تأديبيآ اذا ارتكب اثناء الخدمة او بمناسبتها وذلك لأنه اما خطأ عمدى واما خطأ غير عمدى على درجة كبيرة من الجسامة ، ومثل هذا الخطأ يعد بغير شك اخلال خطير بواجبات الوظيفة، الامر الذى يكون خطأ تأديبيآ واضحآ .

وهذ يجعلنا ننتقل الى سؤال آخر وهو :-

هل الخطأ الجنائى يعد خطأ شخصيآ ؟ .

اخـــتلف الحـــال فى هذا الموضوع بين القضاء المصرى والقضاء فى فرنســـا ، حيـــث اســـتقر القضاء فى فرنسا على ان الخطأ الجنائى او غير الجنائى لا يؤثر بذاته على اعتباره شخصيآ او مرفقيآ ، اذ ان الخطأ الجنائى قـــد يكون فى بعض الاوقات خطأ مرفقيآ ، كما لو كان مثلآ غير عمدى ولم يـــبلغ درجة كبيرة من الجسامة كما هو الحال فى كثير من قضايا (الاصابة الخطأ) [١].

امـــا الحـــال فى القضاء المصرى فهو مختلف تمامآ حيث ان المحكمة الإداريـــة العليا تتجه فى احكامها الى اعتبار الخطأ الجنائى خطأ شخصيآ فى جميع الاحوال .

ومـــن ذلك حكم اصدرته هذه المحكمة فى بداية نشأتـــها - حيث قالت فـــيه : " ان الخطـــأ يعتـــبر شخصيآ اذا كان العمل الضار مصطبغآ بطابع شخصـــى عـــن الانسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره ، اما اذا كان العمل

(١) المرافعات الإدارية للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي منشأة المعارف طبعة ١٩٨٩ ص ٢١٦ وما بعدها

الضـــار غــير مصـــطبغ بطابع شخصى ، ينم عن موظف معرض للخطأ والصــواب فــإن الخطــأ فى هذه الحالة يكون مصلحياً او مرفقياً . فالعبرة بالقصد الذى ينطوى عليه الموظف وهو يؤدى واجبات وظيفته ، فكلما قصد الـنكاية او الاضــرار او تغيا منفعته الذاتية كان خطؤه شخصياً يتحمل هو نتائجه .

ومعــيار التفرقة بين الخطأ الشخصى والخطأ المصلحى يكون بالبحث وراء نــية الموظــف ، فإذا كان يهدف من وراء القرار الذى اصدره تحقيق الصــالح العــام ، او كــان قد تصرف لتحقيق احد الاهداف المنوط بالإدارة تحقــيقها ، والــتى تدخل فى وظيفتها الإدارية ، فإن خطأه يندرج فى اعمال الوظــيفة بحيــث لا يمكــن فصله عنها ، ويعتبر من الاخطاء المنسوبة الى المرفق العام ، ويكون خطأ الموظف هنا مصلحياً . اما اذا تبين ان الموظف لم يعمل للصالح العام او كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية او

كان خطؤه جسيماً يصل الى حد ارتكابه جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات ، كالموظف الذى يستعمل سطوة وظيفته فىوقف تنفيذ حكم او امر او طلــب من المحكمة وهو مانصت عليه المادة ١٢٣ من قانون العقوبات ، ففى هذه الحالة فإن الخطأ يعتبر خطأ شخصياً ويسأل عنه الموظف الذى وقع مــنه هــذا الخطــأ فى ماله الخاص . وهذا هو ماانتهى اليه رأى المحكمة الإدارية العليا عندنا فى مصر حيث انتهت الى :-

" ان الخطــأ الــذى يبلغ حد الجريمة يعتبر خطأ شخصياً جسيماً وهى تؤكــد ان الخطــأ الــذى يصل الى حد ارتكاب جريمة يعاقب عليها قانون العقوبــات يعد خطأ جسيماً ويعد بالتالى خطأ شخصياً وان المحكمة الإدارية العلــيا ترى ان هناك تلازماً بين الخطأ الجنائى والخطأ الشخصى فهى ترى فى كل خطأ جنائى – خطأ شخصياً جسيماً – .

ومــن ثــم فــإن مابدر من الموظف مشكلاً جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات يعد خطأ شخصياً يسأل عنه شخصياً وفى ماله الخاص .

المطلب الثالث

مدى اعتبار المصالح الشخصية والمجاملات التى يقوم بــها الموظف فى اعمال الإدارة خطأ شخصياً ام مرفقياً

قــبل الخــوض فى هذا الموضوع يجب اولاً ان نعرض لبعض النقاط التالية :-

الخطأ الشخصى واوامر الرؤساء :

اذا ارتكب الموظف خطأ بناء على امر صادر اليه من رئيسه فهل يعد هذا الخطأ شخصياً ام مرفقياً؟

يفـــرق البعض بين ما اذا كان الموظف قد تعدى امر رئيسه ام نفذ ذلك لامـــر بدقـــة . فإذا كان قد تعدى هذا الامر فلا صعوبة . لأنه فى مثل هذه الحالة يكون وكأنه ليس هناك امر بالمرة .

اما اذا كان الموظف قد نفذ هذا الامر تنفيذاً اميناً فهل هو خطأ مرفقى؟

ان هذه المسألة وثيقة الصلة بواجب الطاعة للسلطة الرئاسية .

وقد حسم المشرع المصرى هذه المسألة فى العديد من المجالات منها:-

أ – فى المجال الجنائى :

نص قانون العقوبات المصرى فى المادة ٦٣ منه على انه :

" لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف اميرى فى الاحوال الآتية :-

اولاً : اذا ارتكـــب الفعل تنفيذاً لأمر صادر اليه من رئيس وجبت عليه طاعته او اعتقد انـــها واجبة عليه .

ثانـــياً : اذا حسنت نيته وارتكب فعلاً تنفيذاً لما امرت به القوانين او ما اعتقد ان اجراءه من اختصاصه .

" وعلـــى كل حال يجب على الموظف ان يثبت انه لم يرتكب الفعل إلا بعـــد التثبت والتحرى وانه كان يعتقد مشروعيته وان اعتقاده كان مبنياً على اسباب معقولة " .

ولتوضـــيح ذلك فإنه يجب على الموظف – قبل ان ينفذ قرار رئيسه – ان يثبت ويتحرى ليتأكد من مشروعية الامر الصادر اليه من رئيسه . فإذا ما انـــتهى الى مشروعيته فإن اعتقاده هذا يجب ان يبنى على اسباب معقولة . وهذا يعنى ان هناك حالات يستطيع الموظف فيها ، بل ويجب عليه ان يمتنع فـــيها عن تنفيذ امر الرئيس اذا ماوجد ان هذا الامر يكون جريمه وان تنفيذه ســـيؤدى بـــه الى المحاكمة الجنائية . فإذا لم يتثبت الموظف ويتحرى ووقع تحـــت طائلة العقاب ، فإن تقصيره الذى اوقعه تحت طائلة العقاب سوف يعد فـــى الغالب الاعم خطأ شخصياً يسأل عنه فى ماله الخاص مع رئيسه الذى اصدر اليه الامر .

ب – في المجال التأديبي :

نصـت المـادة ٧٨ مـن قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على انه :-

" كـل عامل يخرج على مقتضى الواجب فى اعمال وظيفته او يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً " .

" ولا يعفى العامل من الجزاء استناداً الى امر صادر اليه من رئيسه إلا اذا اثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لامر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة .

وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الامر وحده . " ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصى " .

وتفسـيراً لذلـك فإن الموظف اذا ما داخله الشك فى مشروعية الامر الصادر اليه من رئيسه وجب عليه ان يطلب منه ان يكون هذا الامر كتابة ، ثـم ينبه الرئيس كتابة الى مافى هذا الامر من مخالفة للقانون . فإذا ما اصر الرئـيس على موقفه انتفت المسئولية التأديبية للموظف ووضعت على عاتق الرئـيس وحده . فالموظف اذا ما قام بما تقرره هذه المادة فإن خطأه ينتفى ، وينسـب الخطأ كله الى الرئيس الذى اصدر الامر ، ويكون خطأ مرفقياً او شخصياً حسب الحالة ووفقاً للقواعد المقررة .

ومـن هـنا فـإن الموظف الذى يجد ان امر رئيسه ينطوى على خطأ جسيم، يجب عليه ان ينبه رئيسه هذا الى مافى قراره من خطأ . فإذا كان هذا الموظف قد قصر فى اداء هذا الواجب الذى فرضه عليه المشرع صراحة ، فإنه يجب ان يتحمل نتائج تقصيره .

واذا مـا انطوى امر الرئيس على خطأ جسيم فإن الموظف وقد نفذه – دون ان يراجعه او ينبهه – يكون قد ارتكب خطأ شخصياً .

وقـد استقر قضاء مجلس الدولة المصرى وفرق بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى ورتب على ذلك آثاراً انتهى فيها الى ان الموظف يسأل عن الخطأ الشخصى فى ماله الخاص وتسأل الإدارة وحدها عن الخطأ المرفقى ، فتؤدى التعويض للمضرور دون ان ترجع به على الموظف .

المبحث الثالث

الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا

انتهت المحكمة الإدارية العليا فى حكم حديث لها الى انه [1]:

" لا توجد قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط محددة ، تفصل بوجه قاطع بين الاخطاء المرفقية وبين الاخطاء الشخصية ، وانما يتحدد كل نوع من هذه الاخطاء فى كل حاله على حدة تبعاً لما يستخلصه القاضى من ظروفها وملابساتها مستنداً فى ذلك بعديد من المعايير منها :

نية الموظف – مبلغ الخطأ من الجسامة – الدافع الى ارتكابه .

فإذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصى بل ينم عن موظف معرض للخطأ والصواب ، كأن يهدف من التصرف الذى صدر منه الى تحقيق احد الاغراض المنوط بالإدارة تحقيقها والتى تدخل فى وظيفتها الإدارية ، فإن خطأه يعتبر فى هذه الحالة خطأ مرفقياً .

اما اذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصى يكشف عن الانسان بضعفه وشهواته ونذواته وعدم تبصره ويقصد من ورائه النكاية والاضرار او ابتغاء منفعة ذاتيه، فإن الخطأ فى هذه الحالة

يعتبر خطأ شخصياً – وهو يعتبر كذلك ايضاً – ولو لم تتوافر فى مرتكبه هذه النية – اذا كان الخطأ جسيماً .

وفى تحديد وتقدير درجة جسامة الخطأ مسألة نسبية تتفاوت تبعاً للظروف المختلفة ، ويستهدى فيها بقدرة الموظف المتوسط الكفاءة الذى يوجد فى ظروف مماثلة لتلك التى كان فيها الموظف المخطىء ، ويدخل فى نطاق الخطأ الجسيم الاخلال بأى اجراء جوهرى يؤثر فى كيان العمل المنوط بالموظف ادائه .

المطلب الأول

معيار الخطأ الشخصى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا

فى التمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على نفس المعايير التى استقر عليها قضاء مجلس الدولة الفرنسى .

---

[1]) حكم المحكمة الإدارية العليا في مجموعة السنة الرابعة بند ١٢٥ ص ١٤٣٥

فالخطأ يعد شخصياً في حالتين

١ - ان يكون عمدياً استهدف به صاحبه غير المصلحة العامه . فأراد ان يحابي صديقاً او ينتقم من خصم او يحقق نفعاً ذاتياً لنفسه - على حد تعبير الفقيه - لافريير Lafferiere - " يتصرف كأنسان بضعفه واهوائه وعدم تبصره "[1] .

٢- او يكون الخطأ غير عمدى ، ولكنه على درجة خاصة من الجسامة.

ولقد وضعت المحكمة الإدارية العليا معياراً لجسامة الخطأ ، فتحديد درجة جسامة الخطأ عندها مسألة نسبية تتفاوت تبعاً للظروف المختلفة ، ويستهدى فيها بقدرات الموظف المتوسط الكفاية والذى يوجد فى ظروف مماثلة لتلك التى كان فيها الموظف المخطىء . من هنا نرى ان المحكمة الإدارية العليا لم تضع معياراً محدداً للخطأ الشخصى والخطأ المرفقى بل تركت تحديد ذلك لسلطة القاضى وبحث كل حالة على حدة لإستخلاص نوع الخطأ ومسئولية الإدارة ام الموظف ام كلاهما معاً [2].

المطلب الثانى

مدى اختصاص مجلس الدولة المصرى بالخطأ الشخصى

انتهى الامر عندنا فى مصر منذ زمن الى ان يختص مجلس الدولة المصرى بمسئولية الإدارة فى حالتى الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى ، ولكن لكى يختص المجلس بالدعاوى القائمة على خطأ شخصى ، فإن هذا الخطأ يجب ان يصدر عن الموظف اثناء خدمته فى المرفق ، فإذا حدث خارج الخدمة فإن المجلس لا يختص إلا اذا كان هذا الخطأ قد استخدمت فيه ادوات المرفق ووسائله .

ففى هاتين الحالتين تقوم الصلة بين الخطأ والمرفق ، فتعد المنازعة بحكم هذه الصلة منازعة إدارية تدخل فى اختصاص مجلس الدولة .ومن ثم فإن هذه الصلة تظل قائمة حتى لو حدث الخطأ خارج الخدمة ما دامت قد استخدمت فيه ادوات المرفق ووسائله . فإن الخطأ قد ينفصل هنا عن المرفق ولكن المرفق لا ينفصل عن الخطأ .

---

(١) القضاء الإداري – للدكتور / مجد راغب الحلو – طبعة ١٩٩٩ – دار المطبوعات الجامعيه
(٢) القضاء الاداري ومجلس الدولة – للدكتور / مصطفي ابو زيد فهمي طبعه ٩١٩٠

قد ينفصل الخطأ عن المرفق لأن المرفق لم يتطلبه – ولكن المرفق لا ينفصل عن الخطأ لأنه ساهم بأدواته ووسائله فى احداثه . فمثلاً سائق سيارة فـــى احدى الإدارات والذى استعمل سيارته فى عمل خاص به فأصاب احد المــارة ، هــنا ارتكــب هذا السائق خطأ شخصياً ساعد فى ارتكابه ادوات المــرفق الــذى يعمل به وهى السيارة .اما اذا حدث الخطأ الشخصى خارج الخدمة ولم تستخدم فيه على الاطلاق ادوات المرفق ووسائلة فإنه يعتبر منبت الصـــلة تمامـــاً بالمرفق وتكون المسئولية الناتجة عنه من اختصاص القضاء العادى .

فمـــثلاً لو ان الموظف تشاجر مع جاره او اثناء سيره بسيارته الخاصة صدم شخصاً ، فإن المنازعة هنا تفقد كل صلة لها بالمرفق العام . ولا يمكن ان تعتـــبر منازعة إدارية على الاطلاق ويكون هنا الاختصاص فيها للقضاء العادى وحده .

فمعـــيار اختصـــاص المجلـــس هـــنا بدعاوى المسئولية عن الاخطاء الشخصية ان يكون الخطأ الشخصى للموظف قد ارتكب اثناء خدمة المرفق ، او حدث خارج الخدمة واشترك فى حدوثه ادوات المرفق ووسائله .

<u>الخلاصة اذن :</u>

انـــه تأسيســـاً على ماسبق ووفقاً لما انتهى اليه مجلس الدولة عندنا فى مصـــر ممـــثلاً فى قضاء المحكمة الإدارية العليا . فإن المصالح الشخصية والمجـــاملات التى يلجأ اليها الموظف فى اثناء الخدمة وبأدوات المرفق هى مـــن وجهة نظرنا اخطاء شخصية يختص بـــها مجلس الدولة المصرى متى كانت مرتبطة هذه الاخطاء بالموظف وهو فى الخدمة – اى خدمة المرفق – واستخدم فيها ادوات المرفق .

فمثلاً لو قام احد موظفى الإدارة بإستخدام معدة من معدات الإدارة التى يعمـــل فيها – لودر لرفع الاتربة – والعمل فى رفع الاتربة من احد المبانى الخاصة بزميل له أو قريب له – وتسبب بفعله هذا فى اصابة احد المارة او هدم منزل مجاور ، فإن هذا الخطأ يعد خطأ شخصياً يختص به مجلس الدولة وهـــنا لـــيس علـــى اساس انه خطأ مرفقى بل هو خطآ شخصياً استخدم فيه ادوات المرفق .

مـــع ملاحظة ان هذا الخطأ يشكل كما سبق البيان جريمة يعاقب عليها وفقـــاً لقـــانون العقوبات لانـــها جريمة جنائية وفى ذات الوقت هى جريمة

تأديبـــية لقـــيام الموظـــف بإستخدام ادوات المرفق لصالحه الشخصى .وهذه حالات كثيراً ماتحدث ، ويرجع ذلك لعدم احكام الرقابة على موظفى الإدارة ، حيث اننا كثيراً مانرى السيارات والمعدات – وهذه ظاهرة يلمسها الجميع كثيراً – يذهب بـــها سائقيها ويتركونـــها امام منازلهم ••• وياكثرة ماتحدثه هذه المعدات من حوادث .

فمـــثلاً ترك الموظف لسيارة المصلحة التى يعمل بـــها امام منزله بعد مواعـــيد العمل الرسمية وقيام الصبية بالعبث بـــها محدثين اصابات ببعض المواطنين يعد ذلك من قبيل الخطأ الشخصى الذى لا يسأل عنه إلا الموظف وهذا لا يمنع من وجهة نظرنا من اشتراك آخرين معه فى المسئولية .

وتشـــهد ساحة القضاء التأديبى الكثير من هذه الحالات التى يحال فيها المسئول عن التصريح لتلك المعدات بدون مرقبة او متابعة بل ان التحقيقات فـــى حـــد ذاتـــهـــا اثبتت وجود تشكيلات من هؤلاء تقوم بالتسهيل فى ذلك للحصـــول على منافع شخصية ، سواء بالحصول على مقابل مادى او حتى العمـــل فـــى غير اوقات العمل الرسمية بتلك المعدات لدى اقارب لمسئولين كبار فى الإدارة المحلية .

ومـــن ذلـــك تحـــريك معدات كاملة للعمل فى مبانى تقام خاصة بكبار المسئولين ، وتخصيص سيارات خاصة لتنقلات اولاد واسر لهؤلاء الكبار ، وتخصـــيص عمـــال نظافـــة لمنازل هؤلاء الكبار بصورة خاصة . والكثير والكثـــير من هذه الصور التى نطالعها ونرى امثلة لها تجوب الشوارع منها علـــى ســـبيل المـــثال نقـــل اثاث عرس ابنه احد السادة الكبار فى سيارات المصـــلحة الـــتى يعمـــل بـــهـــا وكأن هذه المصلحة قطاع خاص يديره هو وزبانيـــته . كـــل ذلك من وجهة نظرنا ولما سبق بيانه هو منبت الصلة عن المرفق ويسأل عنه الموظف شخصياً رغم ان ادوات المرفق قد استعملت فى احداثه .

الفصل الثالث

الاستغلال الوظيفى والجمع بين اكثر من وظيفة

وينقسم هذا الفصل الى مبحثين على النحو التالى :-

المبحـــث الأول :اداء الواجـــبات الوظيفـــية فى الاوضاع التى يحددها القانون .

وينقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب علىالنحو التالى :

المطلـــب الأول : مايجب على الموظف من واجبات فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

المطلب الثانى :الإسلام يحرم الرشوة واستغلال النفوذ تحريماً قاطعاً .

المبحث الثانى : الجمع بين اكثر من وظيفة .

وينقسم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : الحقوق المالية التى يتقاضاها الموظف فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

المطلـــب الثانى : الحقوق المالية الاخرى التى يحصل عليها الموظف اثناء الخدمة .

الفصل الثالث

الاستغلال الوظيفى والجمع بين اكثر من وظيفة

هناك مبدأ عام ارساه الدستور يقول ان الوظائف العامة تكليف وليست تشـريف ، ومن ثم فإنه بتعيين الموظف العام وشغله للوظيفة والانتماء اليها يـتحمل بموجب ذلك مجموعة من الواجبات والالتزامات يلتزم بـها ويعمل بـها ، وهو مانصت عليه المادة ٧٦ من قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، حيث نصت على :-

" الوظـائف العامة تكليف للقائمين بـها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بـها " .

ولقد نصت المادة ١٤ من الدستور على هذا المعنى بأن الوظيفة العامة تكلـيف للقائميـن بـهـا قبل ان تكون حقاً لهم . فليس القصد من استخدام الموظفيـن هو الحاقهم بعمل يرتزقون منه ومنحهم بعض المزايا والحقوق ، وانمـا الهـدف الاصلى من ذلك هو ايجاد هيئة تتولى تسيير مرافق الدولة وتنفذ اهدافها العامة فى خدمة الشعب .

فالوظـيفة العامـة خدمة وطنية تناط بأهلها ، عناصرها مجموعة من الواجـبات يتحملها الموظف مقابل ماتكفله له الوظيفة من حقوق نص عليها قانون العاملين المدنين بالدولة والمشار اليه .

وقد نظم المشرع واجبات الموظف العام ، فألزمه باداء اعمال معينة ، وحظر عليه بعض التصرفات ، بمعنى انه قد ورد فىنص المادة رقم ٧٦ من القـانون المشار اليه مجموعة من الالتزامات التى يتعين على الموظف العام ادائها . ومن ثم فإنه يجب على الموظف العام مايلى :

١ - ان يـؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وامانة وان يخصص وقت العمـل الرسـمى لإداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليف العاملين بالعمل فى غـير اوقـات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

٢ - ان يحسن معاملة الجمهور مع انجاز مصالحه فى الوقت المناسب.

٣ - ان يحـافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وان يسلك فى تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب .

٤ - المحافظـــة علـــى مواعـــيد العمل واتباع الاجراءات التى تحددها اللائحه الداخليه للوحدة فى حالة التغيب عن العمل او التأخير عن المواعيد .

٥ - المحافظة على ممتلكات واموال الوحدة التى يعمل بـــها ومراعاة صيانتها

٦ – ابلاغ الجهة التى يعمل بـــها بمحل اقامته وحالته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها خلال شهر على الاكثر من تاريخ التغيير .

٧ – ان يـــتعاون مع زملائه فى الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة .

٨ – ان يـــنفذ مـــا يصدر اليه من اوامر بدقة وامانة وذلك فى الحدود والقوانين واللوائح والنظم المعمول بـــها .

ويـــتحمل كـــل رئـــيس مسئولية الاوامر التى تصدر منه ، كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل فى حدود اختصاصاته .

المبحث الأول

اداء الواجبات الوظيفية فى الاوضاع التى يحددها القانون

كمـــا سبقت الاشارة الى ان واجبات العاملين المدنين بالدولة قد حددها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المواد ٧٦، ٧٧ منه وهده الواجبات وردت في القانون على سبيل المثال لا الحصر منه

أ – واجب الطاعة

ب – واجب عدم افشاء الاسرار .

ج – مراعاة الاحكام المالية المعمول بـــها[١] .

د – الامتناع عن اتيان اعمال تضعه موضع الشبهات .

وسوف نتناول تلك العناصر بشيء من التفصيل فيمابعد[٢] .

وجديـــر بالذكـــر ان المشـــرع قـــد حرص على تنظيم مواعيد العمل والاجـــازات الرسمية وحدد لها عدة قرارات . فلقد نصت المادة الاولى من القرار بقانون رقم ٢٠٨ لسنة ١٩٨٠ على انه ، يصدر بتنظيم مواعيد العمل بوحـــدات الجهـــاز الإدارى للدولـــة ووحدات الحكم المحلى ، ومكاتب إدارة وحـــدات القطـــاع العام قرار من الوزير او المحافظ المختص كل فى نطاق اختصاصـــه ، ويـــتولى رئيس مجلس الوزراء او من ينيبه التنسيق فى هذا الشأن بين الوزارات والمحافظات بالقاهرة الكبرى .

ووفقـــآ لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٨٢ لسنة ١٩٨٢ يحتفل فى مصر كل عام بعشرة اعياد تعطل فيها وزارات ومصالح الحكومة ووحدات القطاع العام ، وثمة اربعة اعياد يحتفل بـــها دون تعطيل للعمل .

<u>– اداء الواجب الوظيفى وفقآ لتحديد القانون :</u>

هـــذا الواجب الوظيفى هو اول ماتناوله القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المـــنظم لنظام العاملين المدنين بالدولة فى المادة ٧٦ منه حيث نصت على " ٠٠ ان يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وبأمانه وان يخصص وقت العمل الرســـمى لإداء واجـــبات وظيفـــته ، ويجور تكليف العاملين فى غير اوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

---

(١) الوسيط في القانون الإداري – الجزء الأول – للدكتور / مصطفي ابو زيد فهمي طبعه

(٢) مبادئ أحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة - للدكتور / محمد فؤاد مهنا طبعه ٩١

ولــو نظــرنا الــى هذه المادة لوجدنا انــها تشتمل على عدة عناصر متعاقبة وهى :-

١ - يجــب على العامل ان يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وامانه ولــيس له ان يوكل غيره فى ذلك إلا فى الحدود التى يسمح بــها القانون . (الانابة او التفويض) .

٢ - الاصل فى العامل ان يخصص وقت العمل الرسمى لإداء واجبات وظيفــته وان هــذا لا يعنى ان وقت العامل ملكه يستغله كما يشاء ، بل انه يحظــر عليه ان يؤدى للغير اعمالاً بمرتب او مكافأة ولو كان ذلك فى غير اوقات العمل الرسمية إلا اذا سمح القانون ذلك صراحة .

<u>التعليق على البند السابق :</u>

ان الواقــع العملــى يؤكد تعطل هذا النص والدليل على ذلك ان هناك الكثــير مــن المكاتب الاستشارية يديرها مهندسون بالإدارة المحلية ، وذلك لانجــاز اعمال تراخيص البناء وتراخيص المحلات ، فنجد مثلاً احد السادة مهندسى حى من احياء الاسكندرية استطاع الحصول على اجازة بدون مرتب وانشــأ مكتباً هندسياً كبيراً فى شارع الجلاء بالاسكندرية واستطاع ان يجمع لديــه غالبــية مــن مهندســى الحى للعمل لديه ..(وياويل من يتقدم من المواطنين للحصول على ترخيص لبناء عقار دون ان يكون قد مر على هذا المكتب ودفع الآلاف بل والآلاف من الجنيهات بحجة تجهيز هذا الملف وان كنا نرى انــها رشوة مستترة تحت مسمى اعمال حرة) . ثم انتهت الاجازة الممــنوحة للمهــندس المذكور وعاد الى عمله وعمل مديراً عاماً للإدارات الهندسية فى ذات الحى وبقى المكتب .

مفتوحاً يعمل بكامل طاقته بل واكثر مما كان وبنشاط اوسع ، والجميع يــتودد الــيه ويذهــب لمكتــبه الهندسى بسبب وبدون سبب حتى لا تتعطل مصالحهم .

وهناك بعض آخر من المهندسين يعملون بعد مواعيد العمل الرسمية فى مكاتــب هندسية كبيرة ، وعندما تعرض عليهم اعمال فى مقار عملهم بحكم وظــائفهم ينصحــون اصحاب الشأن بالتوجه الى هذه المكاتب ، وهناك تتم المســاومات الــتى نعتبرها من قبيل الرشوة المستترة ايضاً ، هذا فى نطاق العمل الهندسى .

ناهـيك عـن كثـير مـن المجالات الآخرى . فمثلاً : تجد بعض من الموظفين يعملون لدى مكاتب للمحامين ومكاتب هندسية ومكاتب للضرائب ، وكلما حضر مواطن او صاحب شأن لإنجاز مصلحة من المصالح ، وضعت امامه كافة العراقيل والسدود ، ثم يلتقطه هذا الموظف واصفاً له هذا المكتب او ذاك مدعـياً ان هذا المكتب هو القادر على انجاز مصلحته – اى يعملون سماسرة لتلك المكاتب – ويالها من حلقة مغلقة يذهب المواطن ويدفع الآلاف لهـذه المكاتـب بحجة تجهيز واعداد اوراق واكراميات للموظفين لانـهاء مصالحهم م، ويدفع المواطن صاغراً وهو لا حول له ولا قوة حيث انه يكون امام احد امرين اما دفع المبالغ لانـهاء مصلحته او وضع العراقيل والسدود واختلاق المشكلات وفى النهاية لا تنتهى مصلحته .

وناهـيك ايضـاً عـن مايضعه بعض من الموظفين اصحاب النفوس الضعيفة فى الإدارات القانونية بالإدارة المحلية ، من عقبات قانونية حيث ان الكثـير منهم يمارس اعمال المحامات سواء بترخيص (اى مقيد لدى نقابة المحامين خلسة من جهة عمله ومن النقابة ذاتـها) او بدون ترخيص بالقيد ، ويتلقفون اصحاب الحاجات ويوهمونـهم بقدرتـهم على انجاز مصالحهم ورفـع الدعاوى ضد الإدارة للحصول على لحكام لصالحهم . وينساق هؤلاء المواطنون خلف هؤلاء الذين لا وازع من الضمير لديـهم ، ويحصلون منهم على مبالغ كبيرة ، وياللحظ !! اما ان تأتى هذه الاعمال ثمارها فى غفلة من القضاء واما ان يوكل العمل لزميل آخر من العاملين فى المحاماة .

هذا هو تعليقنا على هذه الفقرة السابقة حيث يتحايل عليها البعض سواء بصـفة رسمية اى بالحصول على اذن من بعض الرؤساء بمباشرة عمل فى غير مواعيد العمل الرسمية ، ويالها من ثغرة فتحت الباب امام جميع الطرق الغـير مشروعة ، وهذه الظاهرة تذكرنا بظاهرة الدروس الخصوصية التى يلجأ اليها كثير من المدرسين بحجة وبدون حجة واصبحت هذه الظاهرة رغم مخالفتها للقانون إلاانـها

اصـبحت تشـكل عرفاً تعارف عليه الجميع ، والويل كل الويل للتلميذ سـواء فـى المراحل الاولى من التعليم او الطالب فى المرحلة الثانوية مالم يحصـل علـى الدرس الخصوصى من مدرس المادة فى الفصل ، قد يترك ويهمـل فـى الحصة واذا سأل سؤالاً لا يجد من يجيب عليه ، فى حين من يحصل على الدرس الخصوصى ربما قد تتاح له الفرصة لمعرفة الامتحانات ويكون هو المتقدم فى الفصل .

واننا نرجع السبب فى ذلك الى احد العنصرين التاليين او كلاهما معاً :

الاول : وهو ضعف الاجور والمرتبات التى يحصل عليها الموظف فى مقابل متطلبات الحياة والتى اصبحت قاسية جداً على الجميع ، حيث انه معلوم لدينا ان المرتب الذى يتقاضاها الموظف الذى يعمل فىالإدارة المحلية هو ادنى مرتب يتقاضاه موظف فى الدولة مقارنة بغيره فى قطاعات اخرى . فمثلاً تجد ان مرتب موظف مؤهل عال معين حديثاً فى الإدارة المحلية لا يتجاوز ١٥٠ (مائةوخمسون جنيه). هل هذا المرتب يكفى شاب فى بداية حياته وفى مقتبل العمر يرغب فى تكوين اسرة وغير ذلك من مطالب الحياة الكريمة من مأكل وملبس ومسكن ومواصلات وخلافه من امور الحياة الضرورية ، اليس بعذره فيما لو اتجه الى عمل آخر فى غير اوقات العمل الرسمية ؟.

ولكن ما نوع هذا العمل واين يكون ؟ لا يهمه ذلك بل كل همه هو الحصول على عمل آخر يستطيع ان يسد به جزء من متطلبات الحياة القاسية[١].

الثانى : وهو عدم وجود ضمير - هذا بالمفهوم العام - حيث ان هناك فئة من كبار الموظفين فى اعلى المناصب ودخلهم الوظيفى معقول ورغم ذلك تجدهم يتجهون الى ذلك الاسلوب ، حيث انه يرى ان الفرصة سانحة له وامامه لتكوين ثروات من وراء هذا العمل الوظيفى ، فيقول لنفسه هل من مزيد .ونحن نرى ان ذلك اسلوب غير حضارى ، وان العلاج لا يأتى بقوانين تسن ولوائح تنشر دون علاج لأصل المشكلة . حيث ان هناك اناس متخصصون فى كيفية انتهاك القانون وفتح ثغرات فيه ، حيث ان شغلهم الشاغل عند سن اى قانون ليس فى التفكير فى كيفية تنفيذ هذا القانون بل التفكير فى كيفية خرق ذلك القانون ويكون هذا الخرق بالقانون ذاته وذلك بالبحث عن الثغرات التى تمكنهم من الافلات من العقاب فيما لو خالف القانون للوصول للغاية التى يريدها[٢] .

ونرى : ضرورة اعادة النظر فى هذا النص بما يتناسب والتطور السريع الذى يشهده "عالم وذلك بترك حرية العمل فى غير اوقات العمل الرسمية للموظفين شريطة الحصول على تصريح من جهة العمل ، على ان

---

(١) مبدأ المساواة في الوظيفة العامه - دراسة مقارنة - للدكتور/ طلعت حرب محفوظ محمد - جامعة عين شمس

(٢) تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة والقانون الإداري - للدكتور / فاروق عبد البر السيد - جامعة القاهرة.

لا يكـــون للعمل الآخر علاقة بعمل الموظف الاصلى ، فمثلاً يباح للموظف فتح محل تجارى او مكتبة للكتب او ممارسة قيادة سيارات الاجرة او العمل لــدى الغير فى مجال بعيد كل البعد عن عمله الاصلى - من هنا نحسن من دخل الموظف ويكون عمله الآخر تحت الرقابة والملاحظة وظاهر وليس فى الخفاء كما هو الآن .

٣ - يجــب ايضــاً علـــى الموظف ان يقيم فى الجهة التى بـــها مقر وظيفته ، وللإدارة ان تنقل الموظف من مكان الى مكان ، دون ان يكون له ان يتمســك بمكــان معين . وقد منع مجلس الدولة - حينما كان اختصاصه محــدداً على سبيل الحصر - من النظر فى النقل المكانى ، وكان هذا النقل من سلطات الإدارة المطلقة ولا ضمان للموظف فى هذا الشأن .

كما ان من حق الإدارة نقل الموظف او العامل من وحدة الى اخرى من الوحدات التى تخضع لإحكام هذا القانون ، كما يجوز نقله الى الهيئات العامة والاجهــزة الحكومـــية ذات الموازنة الخاصة . وكذلك وحدات القطاع العام والعكس وذلك اذا كان النقل لا يفوت عليه دوره فى الترقية بالاقدمية او كان النقل بناء على طلبه .

وقـــد حـــدد القانون بأنه يجب الا يكون من وظيفة الى اخرى ادنى من الـــتى نقـــل منها العامل ، كما يجب ان يكون النقل صادر بقرار من السلطة المختصــــة . حيـــث ان خـــلاف ذلك يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة وقد شجبها القضاء الإدارى قبل ان ينص عليها القانون [1].

ولنا تعليق على البند السابق ايضاً :

ونرى انه لا غبار على نقل العامل او الموظف من مكان الى آخر ومن وظـــيفة الـــى اخرى تتناسب مع اعمال وظيفته الاولى ولكن بشرط موافقة العـــامل ذاته على ذلك النقل سواء صراحة او ضمناً مع الاخذ فى الاعتبار صــــرف بدل مادى لهذا النقل حتى لا يكون هذا النقل يحمل فى طياته جزاء تأديبـــياً مقـــنعاً ، وما اكثر من هذه الجزاءات التى يصدر بـــها قرار ظاهره (حسن سير العمل ، ولصالح العمل ، وتنظيماً للعمل) ..الخ من مسميات قانونية يغطى بـــها الدافع الرئيسى للنقل .

---

(١) الوجيز في القانون الإداري للدكتور / سليمان محمد الطماوي طبعة ١٩٩٢ ص ٤٦٤ وما بعدها دار الفكر العربي.

فإذا ماكان بموافقة العامل فلا غبار ولا مشكلة وكذلك فيما لو كان لقاء عائد مادى مجزى فلا غبار ايضاً ، اما اذا كان الغرض منه هو التنكيل بالعامل وحرمانه من بعض حوافز الوظيفة التى يشغلها الى وظيفة اخرى نقل اليها ليس فيها حوافز ، فهذا مالا نرضاه، إلا اذا كان فى صورة صريحة للجزاء ، وهنا نكون امام قرار صريح مسبب يستطيع العامل الطعن عليه للحصول على حقه عن طريق القضاء .

المطلب الأول

مايجب علىالموظف من واجبات فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

اوجب القانون المشار اليه عدة واجبات والقاهاعلى العاملين الخاضعين لاحكامه منها :

أ – واجب الطاعة .

ب – واجب عدم افشاء الاسرار .

ج – مراعاة الاحكام المالية المعمول بها .

د – الامتناع عن اتيان اعمال تضعه موضع الشبهات .

وسوف نلقىشىء من الضوء على تلك الواجبات فيما يلى :–

الفرع الأول

اولاً :واجب الطاعة .

١ – مفهوم الطاعة التى يقصدها القانون :

المقصود بواجب الطاعة هنا والذى يفرضه قانون العاملين المشار اليه على الخاضعين لإحكامه ، هى طاعة خاصة وليست اطاعة اوامر عسكرية ، حيث ان الطاعة فى العرف العسكرى هى طاعة لا مجال فيها للمعارضة بل المعارضة قد تكون بعد تنفيذ الاوامر بكل دقة وامانة حيث ان طبيعة الحياة العسكرية تختلف عن طبيعة الحياة المدنية وقد يكون فى اصدار الامر من القائد العسكرى لجنوده رغم اعتقادهم بانه خاطىء قد يكون فيه حياة الفريق كاملاً . فالطاعة التى حددها القانون هنا هى طاعة مدنية لمتطلبات العمل الوظيفى .

الموظفون فى الإدارة المحلية او فى الجهاز الحكومى بصفة عامة يشغلون سلماً وظيفياً إدارياً ، وبمقتضاه يخضع الموظف الادنى درجة للموظف الاعلى درجة وهو مايعرف بالسلطة الرئاسية .

وهـذا ماجـاءت به المادة ٧٦ فى فقرتـها الثامنة من قانون العاملين المدنين بالدولة والتى نصت على:

" .. ان يـنفذ مايصـدر اليه من اوامر بدقة وامانه ، وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بـها " .

ولكن مامدى هذه الطاعة ؟ .

اجـاب عن ذلك السؤال مجلس الدولة المصرى حيث قرر ان الطاعة الواجبة على المرءوس قبل رئيسه لا تمنعه من ابداء رأيه " مادام لم يجانب ماتقتضـيه وظيفته من تحفظ ووقار ، وماتستوجب علاقته برئيسه من التزام حـدود الآداب واللياقة وحسن السلوك ، اذ الصراحة فى ابداء الرأى بما فيه واجـب المصـلحة العامة مطلوب حتى لا تضيع تلك المصلحة فى تلافيف المصانعة والرياء .

ولا جـناح علـيه ان يختلف مع رئيسه فى وجهات النظر ، اذ الحقيقة دائمـاً ولـيدة اخـتلاف الرأى ، وانما ليس له ان يخالف مااستقر عليه رأى الرئـيس نـهائياً او يقيم العراقيل فى سبيل تنفيذه اذ اصبحت الطاعة واجبة بعد ان خرجت المسألة عن البحث الى دور التنفيذ " .

٢ - مدى اطاعة اوامر الرئيس المخالفة للقوانين واللوائح

اختلفت آراء الفقهاء فى ذلك الصدد الى عدة آراء لعل منها :-

١ - ذهـب فـريق مـن الفقهاء الى ان المرءوس ملزم ككل مواطن باحترام القانون ومراعاة احكامه ، فإذا مااُمر بإتيان عمل غير مشروع كان فى حل من تنفيذ احكامه - اى هذا الامر - .

٢ - ذهـب فريق آخر من الفقهاء وهو على عكس الرأى السابق ، اى على المرءوس طاعة اوامر الرئيس حتى ولو كانت مخالفة للقوانين واللوائح وذلك بدعوى ان شريعة الموظف هى الطاعة ، ولو سمحنا له - اى الموظف - بمناقشة الاوامر الصادرة اليه لإختل نظام الإدارة .

٣ - ذهب فريق ثالث وهو اقرب الى الصواب فى اعتقادنا ونحن نؤيده ، حيـث ذهـب الـى انه يجب النظر الى نوع العمل الذى يشغله الموظف ودرجة عدم مشروعية الامر المطلوب تنفيذه : فالطاعة المطلوبة من الجندى فى الحياة العسكرية اكبرواشد مما يتطلب من موظف مدنى .

ولـو ان الاصـل هو وجوب احترام اوامر الرئيس – حتى ولو كانت مخالفـة للقانون – فيجب الا يصل الامر بالمرءوس الى حد ارتكاب جريمة يطلب منه اقترافها .

وتؤكـد هـذا الـرأى المـادة ٦٣ من قانون العقوبات ، اذ قيدت رفع المسئولية الجنائية عما يرتكبه الموظف من جرائم تنفيذآ لأمر صدر اليه الى التثبت والتحرى وانه كان يعتقد مشروعيته وان اعتقاده كان مبنيآ على اسباب معقولة .

وذهب الى هذا المعنى ايضآ نص المادة ١٦٧ من القانون المدنى التى تـنص على ان " الموظف العام لا يكون مسئولآ عن عمله الذى اضر بالغير اذا قام به تنفيذآ لامر صدر اليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الامر واجبة عليه او كان يعتقد انـها واجبة ، واثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذى وقع منه ، وكان اعتقاده مبنيآ على اسباب معقولة وانه راعى فى عمله جانب الحيطة .

هـذا يـتعلق بالمسـئولية الجنائية وكذلك المسئولية المدنية عند تنفيذ المرءوس لامر الرئيس المخالف للقانون .

اما فيما يتعلق بالاعفاء من المسئولية التأديبية – الإدارية – فإن المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة، تـنص على انه " لا يعفى العامل من الجزاء استنادآ الى امر صادر اليه من رئيسه إلا اذا اثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذآ لامر مكتوب بذلك صادر اليه من الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الامر وحده " فالإعفاء هنا مشروط بامرين :

١ – الامر الكتابى من جانب الرئيس .

٢ – التنبيه الكتابى عن المخالفة من جانب المرءوس .

<u>ثانيآ : واجب عدم افشاء الاسرار</u>

الموظـف بحكـم عمله فى الإدارة قد تقع تحت يده اثناء عمله اسرار كثـيرة ذات اهمية بالنسبة لجهة عمله ، وهذه الاسرار ماكان يمكن الاطلاع عليها او من المتيسر الحصول عليها لو لم يكن منصبه هذا وموقعه الوظيفى الذى يشغله .

وقـد نصـت على ذلك المادة ٧٧ من قانون العاملين بالدولة وحظرت على العامل ما يلى :–

١ – ان يفشـــى الامور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها او بموجب تعليمات تقضى بذلك . ويظل هذا الالتزام قائماً ولو وبعد ترك الخدمة . وجاء ذلك فى الفقرة (٨) من المادة السابقة .

٢ – ان يفضـــى بـــأى تصريح او بيان عن اعمال وظيفته عن طريق الصـــحف او غير ذلك من طريق النشر إلا اذا كان مصرحاً بذلك كتابة من الرئيس المختص (فقرة ٧).

٣ – ان يحـــتفظ لنفسه بأصل اية ورقة من الاوراق الرسمية او ينزع هـــذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً (فقرة ٩) .

٤ – ان يخالف اجراءات الامن الخاص والعام التى يصدر بـــها قرار مـــن السلطة المختصة وهو ما اوردته الفقرة (١٠) والاخلال بـــهذا الواجب يـــؤدى الـــى مســـئولية الموظـــف الجنائية وقد يؤدى الى مسئولية الموظف والإدارة معـــاً مـــن الناحـــية المدنية وقد يكون القرار الإدارى الصادر على اساســـه غير مشروع [١].ونرى ان هذا واجب على الموظف والتزام قانونى ايضاً ، حيث ان افشاء اسرار الجهة التى يعمل بـــها الموظف قد يؤدى الى الاضرار الجسيم بـــهذه الجهة ، وهنا نرى انه لا فرق بين الافشاء بحسن نية او عكس ذلك ، حيث ان القانون سوى بين الحالتين . وصور افشاء الاسرار كثيرة منها على سبيل المثال : نتائج اجتماعات او خطة موضوعة لمشروع معين او قرار صادر مثلاً بالإزالة لعقار فى دور الانشاء مما يجعل اصحاب الشأن يسارعون بشغل هذا العقار حتى اذا ماصبح هذا القرار جاهزاً للتنفيذ تعذر التنفيذ . وهذا النص قد جاء فى محله حيث ان المسئولية هنا فى افشاء الاسرار يجب ان تقابل بالجزاء الإدارى الرادع اذ لم يكن هذا يشكل مسئولية جنائية ، فهنا يجب اعمال قانون العقوبات وبما اشتمل من عقوبات جنائية قد تكون رادعة .

ثالثاً : مراعاة الاحكام المالية المعمول بـــها

نصت المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين المشار اليه فى فقراتـــها الســـت الاولـــى علـــى هـــذا الواجب حيث نصت على مايلى : يحظر على العامل:-

---

(١) الباب الخامس من قانون العقوبات " تجاوز الموظفين حدود وظائفهم في أداء الواجبات المتعلقة بها – المواد ١٢٠ وما بعدها.

١ – مخالفـــة القواعد والاحكام المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمـــول بــهـــا ، والتعلـــيمات والنشرات المنظمة لتنفيذ القوانين واللوائح الخاصـــة بالعامليـــن الـــتى تصدر عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة او الامتناع عن تنفيذها .

٢ – مخالفـــة الاحكـــام الخاصـــة بضـــبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة[١] .

٣ – مخالفـــة اللوائـــح والقوانيـــن الخاصـــة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية .

٤ – الاهمـــال او التقصـــير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالـــية للدولة او احد الاشخاص العامة الاخرى او الهيئات الخاضعة لرقابة الجهـــاز المركزى للمحاسبات او المساس بمصلحة من مصالحها المالية ، او يكون من شأنه ان يؤدى الى ذلك بصفة مباشرة .

٥ – عدم الرد على مناقصات الجهاز المركزى للمحاسبات او مكاتباته بصفة عامة اوتأخير الرد عليها . ويعتبر فى حكم عدم الرد ان يجيب العامل اجابة الغرض منها المماطلة والتسويف .

٦ – عـــدم موافـــاة الجهـــاز المركـــزى للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها او بما يطلبه من اوراق او وثـــائق او غيرها مما يكون له الحق فى فحصها او مراجعتها او الاطلاع عليها بمقتضى قانون انشائه .

وهـــذا الـــنص هو بمثابة رقابة صارمة على النواحى المالية التى تقوم بـــهـــا الإدارة ، وقد يخطأ الموظف ويحاول اخفاء خطأه إلا ان هذا النص جـــاء حـــائلاًدون اخفـــاء هـــذه الاخطاء متى كانت هناك رقابة من الجهاز المركزى للمحاسبات . هذا مع ان القانون قد جعل التحقيق فى المسائل المالية بـــالذات من اختصاص النيابة الإدارية دون غيرها وذلك بخصوص الفقرات ٢،٤ السابق الاشارة اليهما .

رابعاً : الامتناع عن اتيان اعمال تضعه موضع الشبهات

الشخص المعنوى العام لا يستطيع ان يقوم بالواجبات او يؤدى ماعليه مـــن الـــتزامات إلا مـــن خلال الموظفين العموميين الذين يمثلونه . ومن ثم فـــالموظف هـــو ممثل للشخص العام ويتمتع بقدر كبير من السلطة بـــهدف

---

(١) الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة – دراسة مقارنة – للدكتور / محمد مختار محمد عثمان جامعة عين شمس.

تمكينــه من تحقيق المصلحة العامة ويجب على الموظف ان لا يستعمل هذه السـلطة بقصد تحقيق مصلحة خاصة وخصوصاً بقصد الاثراء على حساب مصلحة العمل .

ولهــذا عاقـب القــانون على الرشوة فى جميع صورها . ولكى ينأى المشرع بالموظف عن مواطن الشبهة حرم عليه بعض الامور التى تعرضه لهـذه المحظورات ، ولو بحسن نية ، وذلك فى الفقرات من ٩ الى ١٥ من المــادة ٧٧ مـن قانون العاملين المدنين بالدولة المشار اليه ، وتشتمل على الآتى :-

<u>فقــرة ٩ :</u> ان يحـتفظ لنفسه بأصل اية ورقة من الاوراق الرسمية او يـنزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه ، ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً .

<u>فقرة ١٠ :</u> ان يخالف اجراءات الامن الخاص والعام ألتى يصدر بـها قرار من السلطة المختصة .

<u>فقرة ١١:</u> ان يجمع بين وظيفته وبين اى **عمل آخر** – يؤديه بالذات او بالواسطة – اذا كان من

شـأن ذلـك الاضـرار بأداء واجبات الوظيفة او كان غير متفق مع مقتضـياتـها وذلك مع عدم الاخلال باحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ بقصرتعيين اى شخص إلا فى وظيفة واحدة .

<u>فقـرة ١٢ :</u> ان يـؤدى اعمـالاً للغير بأجر او مكافأة – ولو فى غير اوقات العمل الرسمية – إلا بإذن من السلطة المختصة .

<u>فقـرة ١٣ :</u> ان يشرب الخمر او ان يلعب القمار فى الاندية او المحال العامة .

<u>فقرة ١٤ :</u>ويحظر على العامل بالذات لو بالواسطة :

أ – قبول اى هدايا او مكافأة او عمولة لو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته .

ب – ان يجمـع نقوداً لأى فرد او لأية هيئة او ان يوزع منشورات او يجمع امضاءات لاغراض غير مشروعة .

ج – ان يشترك فى تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون اذن الجهة التى تحددها السلطة المختصة ، مع مراعاة احكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية .

د – ان يشترى عقارات او منقولات مما تطرحه السلطات القضائية او الإدارية للبيع اذا كان ذلك يتصل باعمال وظيفته .

هـ – ان يزاول اى اعمال تجارية ، وبوجه خاص ان يكون له اى مصلحة فى اعمال او مقاولات او مناقصات تتصل باعمال وظيفته .

و – ان يشترك فى تأسيس الشركات او يقبل عضوية مجالس إدارتها او اى عمل فيها إلا اذا كان مندوباً عن الحكومة او الهيئات او وحدات الحكم المحلى او شركات القطاع العام .

ز – ان يستأجر اراضى او عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها اعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .

ش – ان يضارب فى البورصات .

ووفقاً لحكم المادة السابقة وماتضمنته من فقرات فإن العامل اذا اتى بعمل يتنافى مع مقتضيات الوظيفة فإنه يحاكم تأديبياً ولا يحول ذلك دون محاكمته وفقاً لقانون العقوبات جنائياً .

<u>ونرى تعليقاً على ماسبق :</u> وهو ان جميع هذه الاعمال التى حظرتها المادة السابقة بفقراتها المتعددة لا تلقى قبولاً من الموظفين على اختلاف الفئات ، حيث يقوم البعض منهم بجميع هذه الاعمال المحظورة فى صور كثيرة ومتنوعة . فمنهم من يمارس الاعمال التجارية او المضاربة فى البورصات او شراء عقارات مما تطرحه جهة الإدارة ولكن بمسميات مختلفة ويكون هؤلاء من خلفهم ، اى تحايل على القانون .

والامثلة على ذلك كثيرة ومتعددة وسبق سياقها فى فقرات سابقة .

ونرى ضرورة اعادة النظر فى هذا النص وماتضمنه من فقرات وذلك حتى يتمشى مع متغيرات الظروف الحالية وماتفرضه قوانين ولوائح الخصخصة (اى جعل بعض الانشطة فى صورة قطاع خاص) . كما ان الظروف الاقتصادية الحالية جعلت ما يتقاضاه الموظف من راتب هو اقل من القليل ، وهو من اهم الاسباب التى تؤدى ببعض الموظفين الى الاستغلال الوظيفى وما يجنيه من وراء ذلك من اموال، وكذلك اللجوء الى اعمال

اخرى بجوار الوظيفة الرئيسية ، وذلك لمواجهة متطلبات الحياه .وان كنا لا نشجع على ذلك بل يجب كما سبق القول اعادة النظر فى عدة امور منها :-

١ – اعادة النظر فى ما يتقاضاه الموظف من راتب ورفع حده الادنى بمـــا يضمن حياة كريمة لهم ووفقآ لمتطلبات الحياة الفعلية من مسكن ومأكل وملـــبس وصـــحة وتعلـــيم ٠٠الخ ، وتحديد الاجور وفقآ لشرائح تتمشى مع ذلك[١] .

٢ – تعديل بعض مواد قانون العاملين بالدولة بما يسمح بمباشرة اعمال اخـــرى لمـــن يرغـــب من العاملين ، واطلاق الحرية فى ذلك تجنبآ لمخالفة القـــانون ، مـــع وضع الدراسة اللازمة والتى تضمن عدم طغيان احدى هذه الاعمـــال علـــى العمل الاساسى ، وذلك لوضع حد لمخالفة القانون والتحايل عليه بكافة الصور [٢].

٣ – خلـــق فـــرص عمل اضافية فى بعض الإدارات بما يتناسب مع ماتقدمـــه هذه الإدارات من خدمات وذلك لخلق حوافز مالية لبعض الموظفين الذين يباشرون هذا العمل بما يزيد من دخلهم .

٤ – العمـــل على رفع مستوى الموظف بجميع الاشكال سواء بصورة مباشـــرة او غير مباشر وذلك بتقديم العون المادى سواء فى صورة اعانات او فـــى صـــورة قـــروض طويلـــة الاجل تتناسب ودخل الموظف المحدود وخصوصآ لمن يعول منهم اسرة كبيرة .

المطلب الثانى

الإسلام يحرم الرشوة واستغلال النفوذ تحريمآ قاطعآ

جاء الإسلام منذ ١٤ قرن من الزمان وحرم على الانسان استغلال اخيه الانسان وحرم استغلال النفوذ وحرم الرشوة ووعد الراشى والمرتشى كلاهما فى النار .

كما ان ايضآ جميع الشرائع السماوية قد حرمت استغلال النفوذ فى أي صورة من الصور كانت .

---

(١) القيادة الإدارية في العصر الحديث – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة – للدكتور / مصطفي صبحي السيد طبعة ١٩٨٠.

(٢) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة – للدكتور / محمد أنس قاسم جعفر – جامعة عين شمس.

وقد تعددت هذه الصور ، فمنها ماهو واضح لا يجد تبريآ او دفاعآ عند صاحبه .

ومنها ماهو اقل وضوحآ ويجد لدى صاحبه بعض التبريرات او الدفاع.

وابسط صور استغلال النفوذ هى قبول الرؤساء للهدايا التى تقدم اليهم ويدعى انها مجرد هدية قدمت اليه وان من حقه قبول الهدية ، ويعللون ذلك بان النبى صلى الله عليه وسلم قد قبل الهدية مستندآ فى ذلك على ماروى عن السيدة عائشة رضى الله عنها عن النبى صلى الله عليه وسلم حيث قالت : "كان النبى صلى الله عليه وسلم يقبل الهدية ويثيب عليها " [(١)] .

وللرد على هؤلاء نقول لهم ان ذلك ليس مبررآ على استغلال النفوذ حيث انه لو لم يكن هذا الموظف فى ذلك المكان الوظيفى لما كانت قدمت اليه هذه الهدية او العطية ، ومن ثم فإن جميع صور استغلال النفوذ واشكاله مرفوضة ويرفضها الإسلام ويحرمها حتى فى هذه الصورة التى تجد لدى بعض المستغلين شيئآ من التبرير والدفاع ، وليس ادل على ذلك ماروى عن ابى حميد الساعدى – رضى الله عنه – قال : " استعمل النبى – صلى الله عليه وسلم – رجلآ من الازد يقال له ابن اللتيبة على صدقات بنى سليم ، فلما قدم قال : هذا لكم وهذا اهدى الى ، فقام الرسول صلى الله عليه وسلم على المنبر فحمد الله واثنى عليه وقال : " مابال عامل ابعثه فيقول هذا لكم وهذا الى ، افلا قعد فى بيت ابيه او فى بيت امه حتى ينظر ايهدى اليه ام لا ؟ والذى نفس محمد بيده لا ينال احدكم منها شيئآ إلا جاء يوم القيامة يحمله على عنقه : بعير له رغاء (الرغاء صوت الابل) او بقرة لها خوار (الخوار صوت البقرة)او شاة تيعر (اليعار صوت الغنم) ، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتى ابطه ثم قال : اللهم هل بلغت اللهم هل بلغت [(٢)](العفرة البياض يخالطه لون كلون التراب).

فالحاكم فى الاسلام يحرم عليه ان يأخذ الهدايا التى ماكان يمكن ان تقدم اليه لو لم يكن حاكمآ وعلى حد تعبير الامام الغزالى ، فإن الوالى والقاضى ومن فى حكمهما ، ينبغى ان يقدرنفسه فى بيت امه وابيه . " فما كان يعطى بعد العزل وهو فى بيت امه يجوز له ان يأخذه فى ولايته ، وما يعلم انه

---

(١) رواه البخاري وأحمد وأبو داود والترمذي.

(٢) رواه البخاري ومسلم وابو داود.

يعطـــاه لولايته محرم اخذه ، وما اشكل عليه من هدايا اصدقائه ، انـــهم هل كانوا يعطونه لو كان معزولآ ، فهو شبهة فليتجنبه .

فالقاعدة اذن : ان الانسان يقبل مايهدى اليه لشخصه ، ويرفض مايهدى الـــيه لمنصبه .. واما حديث السيدة عائشة فلا يجوز الاحتجاج به هنا ، فقد قالت رضى الله عنها :

" كـــان النبى صلى الله عليه وسلم يقبل الهدية ويثيب عليها " فهو عليه الصلاة والسلام – ماكان يكتفى بقبول الهدية ، بل كان يثيب صاحبها عليها : بـــهدية تماثلها فى القيمة او تفوقها .

امـــا الحاكم – او الرئيس او الوزير – الذى يتم له هذا الغنم المجانى ، فـــيأخذ الهدية ولا يكافىء صاحبها من ماله ، فإنه يأخذ رشوة ، لانه سوف يثيـــب صاحبها مالآ من اموال الدولة ، او منصب من مناصبها – او عملاً غـــير مشـــروع يلحق الضرر بالمصلحة العامة للدولة . ولقد ادرك عمر بن عبد العزيز – خامس الخلفاء الراشدين – هذه الحقائق – فقد قدمت اليه هدية وهـــو خليفة ، فأبى قبولها . فقيل له : ان النبى صلى الله عليه وسلم قد قبل الهدية ، فكان جوابه حاسماً وسريعاً .

وقـــال " ان كـــان ذلك له هدية ، فهو لنا رشوة ... " . فهو فى ذهده وقســـوته علـــى نفسه – ماكان يملك مالآ يستطيع معه ان يثيب على الهدايا الثميـــنة التى يمكن ان تكون اغلى بكثير من تلك التى تقدم فى زمن الرسول صلى الله عليه وسلم بحكم تطور الزمان والمكان .

فـــإذا اخذها اضطرالى ان يكافىء صاحبها مالآ من اموال الدولة ، او منصـــباً مـــن مناصبها ، او عملاً يتم على حساب مصلحة الدولة ، فتصبح الهدية حينئذ بالنسبة له رشوة [1] .

ومن هنا اعتبر الإسلام الهدية لذات المنصب خيانة وهى احدى الكبائر فى الإسلام حيث ان صاحب الهدية يقدم هديته الى الامير – او الوزير – او الحاكم وهنا الحاكم يثتيه عليها وذلك بمنصب من مناصب الدولة او مالآ من اموال الدولة ، او خدمة غير مشروعة تلحق الضرربمصالح الدولة .

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / ومصطفي أبو زيد فهمي ، والدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٩٧ ص ٤٧٦ دار المطبوعات الجامعية.

وقـــد جـــاء فى كتاب السياسة الشرعية – للإمام احمد بن تيميه – ان ابراهيم الحربى روى فى كتاب

الهدايـــا عن ابن عباس – رضى الله عنهما . ان النبى صلى الله عليه وسلم قال :" هدايا الامراء غلول"

والغلـــول : لفـــظ ينصـــرف الـــى الخيانة مطلقاً – فى اى صورة من صـــورها – ويستعمل فى اغلب الاحيان للدلالة على الخيانة فى الغنائم ، اى مايـــأخذه احـــد الغزاة من الغنائم ويختلسه لنفسه ولا يقدمه الى امين الجيش ليقسمه بين الغزاة .

والغلـــول فى هذا المعنى ، هو احد الكبائر فى الإسلام . ويقول الحق تبارك وتعالى فى محكم آياته :

" ماكـــان لنبى ان يغل ومن يغلل يأت بما غل يوم القيامة ثم توفى كل نفس ماكسبت وهم لا

يظلمـــون " . فـــإذا قال الرسول – صلى الله عليه وسلم – بعد ذلك ان هدايا الامراء غلول فقد اراد ان يفضح الصلة بين الهدية والمنصب .

وهذا الحاكم – ان فعل ذلك – فقد خان امانة الحكم ، فكان عمله خيانة او غلولاً .

ومن ثم فإن الهدايا التى تقدم الى الحكام او الامراء او الوزراء – او ما فى حكمهم تعد خيانة للإمانة – اى امانة الحكم – وتعد غلولاً .

الفرع الأول

ألإسلام يحرم استغلال النفوذ فى جميع صوره

جـــاء الإسلام بالتعاليم السمحة ومنها تحريم جميع انواع استغلال الـــنفوذ ســـواء صدر ذلك من الحاكم او من غيره من اصحاب النفوذ . فـــيرى الإســـلام ان استغلال النفوذ امراً كريها يسيء الى الحكم كله – الحاكم والمحكوم . ولقد روى عن ابى امامة الباهلى – رضى اله عنه – ان رســـول الله صـــلى الله عليه وسلم قال :" من شفع شفاعة لأحد ، فـــأهدى له هديـــة عليها فقبلها ، فقد اتى باباً عظيماً من ابواب الكبائر. والامـــثلة كثيرة فى حياتنا اليومية المعاصرة على جميع صور استغلال الـــنفوذ والـــتى يأباهـــا الإسلام ويحرمها . هناك من يستغل نفوذه فى استخدام عمال الإدارة فى اغراضه الشخصية.

سـواء باسـتخدامهم خدم فى منزله او مستخدمين بدون اجر لديه فى اعماله الاخـرى الخارجـية الـتى يمارسها بأسماء آخرين .وهناك من يقبل الشقق السـكنية هدايا فى العمارات الشاهقة التى تقام بالمخالفة للقانون للتراخى فى تنفيذ القانون او تجاهل تنفيذه .

وهـناك من يقبلون السيارات كهدايا لأولادهم لإنجاز مصالح العباد . وهناك من يقبل قيام شركات للمقاولات بالبناء لهم فى اراضى يملكونـها هم واقـارب لهـم وذلك كهدية من هذه الشركات لإنجاز الاعمال التى هى من صـميم اعمالهم . وهناك ايضاً من يقبل اثاث للمكاتب والشقق كهدية لرئيس مصلحة من المصالح لإنجاز بعض الاعمال . هذه امثلة لصور من استغلال النفوذ الذى نشاهده ونلمسه فى كثير من المصالح ..والمواطن مضطر لذلك حـتى لايعطل مصالحه التى يمكن ان توضع امامها كافة العراقيل فى سبيل عـدم انجازهـا وهى تقع تحت شعار " فتح مخك " وهى شعارات متعارف علـيها فى الاوساط المصلحية . والإسلام يرفض ذلك ، حيث قال رسول الله صـلى الله عليه وسلم " كل لحم نبت من حرام فالنار اولى به " وفى حديث هـند بن ابى هالة عن النبى صلى الله عليه وسلم " انه كان يقول " ابلغونى حاجـة من لا يستطيع ابلاغها فإنه من ابلغ ذا سلطان حاجة من لا يستطيع ابلاغها ، ثبت الله قدميه على الصراط يوم تزل الاقدام " [1].

وروى عن السيدة عائشة – رضى الله عنها – ان رسول الله صلى الله علـيه وسـلم قال : من كان وصلة لأخيه المسلم (شفيعاً موصلاً) الى ذى سـلطان فى مبلغ بره ، او تيسير عسير ، اعانه الله على اجازة الصراط يوم القـيامة عند دحض الاقدام (عند زلق الاقدام) . وروى ايضاً عن زيد بن ثابت ان رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : " لا يزال الله فى حاجة العبد مادام العبد فى حاجة اخيه[2] . ومن ثم فإن قضاء حاجة العباد اصبح صدقة ، وادخـال السرور على قلوب الناس اصبح صدقة ، فلقد روى ابو موسى ان النبى صلى الله عليه وسلم قال : " على كل مسلم صدقة[3] . قيل : ارأيت ان لم يجد ؟ قال : يعمل بيديه فينفع نفسه ويتصدق . قيل : ارأيت ان لم يستطع ؟ قـال : يعين ذا الحاجة الملهوف . فقيل له ارأيت ان لم يستطع ؟ قال يأمر بالمعـروف او الخـير . قـيل ارأيت ان لم يفعل ؟ فقال : يمسك عن الشر

---

(١) رواه الطبراني في الصغير والأوسط.
(٢) رواه الطبراني.
(٣) رواه البخاري.

فإنـــها صدقة. ومن هنا نرى ان استغلال النفوذ منهى عنه وان تقديم العون بدون مقابل يعد صدقة من الصدقات واعانة الملهوف وقضاء حاجة العباد يعد من الامور التى يجازى الله عليها يوم القيامة وهى من الصدقات . ولقد روى الإمام ابن تيميه ان الصحابى الجليل عبد الله بن مسعود رضى الله عنه كان يقول : السحت ان تطلب الحاجة للرجل ، فتقضى له ، فيهدى اليك ، فتقبلها . وبـــــهذا المعنى يعتبر قضاء حاجات الناس وطلب المقابل عليها فى صورة هدايا حرام ومنهى عنه فى الإسلام .

الفرع الثانى

الإسلام يحرم الرشوة

كمـــا ان الإســـلام قـــد حرم استغلال النفوذ ، حرم ايضاً الرشوة وهى الصـــورة الثانـــية مـــن صور استغلال النفوذ وصورة من صور الاستغلال الوظيفى .

بالرشوة تقضى الحاجات عند من لا يخافون الله ولا يوم الحساب .

ويقول الحق تبارك وتعالى فى كتابه العزيز .

" ولا تأكلوا اموالكم بينكم بالباطل وتدلون بـــها الى الحكام لتأكلوا فريقاً من اموال الناس بالأثم وانتم تعلمون " .

ومـــن معنى هذه الآية الكريمة نجد ان الله تبارك وتعالى قد نـــهى عن امرين هما :

الامـــر الاول : هـــو عدم اكل اموالنا بين بعضنا بغير حق ، اى ان لا يأكل بعضنا مال بعض بغير حق أى بالباطل .

الامر الثاني : هو عدم القاء هذه الاموال الى الحكام على سبيل الرشوة لأخذ مال الآخرين بغير حق اى بالظلم والتعدى وانتم تعلمون اثم وظلم ذلك .

فالمال الذى يقدمه المحكوم الى الحاكم على سبيل الرشوة لينال به حق من حقوق الغير بأى صورة كانت هو رشوة نـــهى الله عز وجل عنها وتوعد الراشى والمرتشى النار يوم القيامة .

وقـــد نـــــهى الشارع الحكيم عن الرشوة فى جميع صورها سواء فى صـــورة هدية او عمولة سواء تدفع للحاكم او لزوجته او اولاده او اقاربه ، فهـــى رشـــوة مقنعة ، او صورة مبالغ تضاف الى ارصدة الحكام فى خارج

السبلاد بالعملات المحلية او العملات الاجنبية او سواء كان مبلغ يحدد سلفاً لإنهاء مصلحة او خدمة من الخدمات فهى الرشوة بعينها .

ومن هنا نجد ان هناك سؤالاً يطرح نفسه علينا لكى يتبين لنا ماإذا كانت الرشوة محرمة ام مكروهة؟

وقبل الاجابة على هذا السؤال فإننا نرى انها سواء اكانت محرمة ام مكروهة فهى اكل مال الناس بالباطل وهذا لاتقبله النفس العفيفة .

<u>هل جعل الشارع الرشوة محرمة ام عمل مكروه ؟</u>

– والامر المحرم هو مانهى الشارع عنه وطلب الكف عن فعله بشكل حتمى .

– والامر المكروه هو ماطلب الشارع من المكلف الكف عن فعله بشكل غير حتمى .

ومن هنا فإن الامر المحرم يستحق فاعله العقاب ، واما الامر المكروه لا يستحق فاعلـه العقوبة بل يستحق اللوم على فعله . وقد اراد الله تبارك وتعالى فى الآية السابقة ان يجعل الرشوة امراً محرماً لذاتها مثل باقى المحرمات القطعية الاخرى – السرقة – الزنا – الخ .ومن هنا فقد اصبحت الرشوة فى الاسلام امراً محرماً وغير مشروع اصلاً ويصبح فاعلها آثماً يستحق عقاب الله وغضبه .

وقد اكد رسول الله صلى الله عليه وسلم ذلك فى احاديث كثيرة توضح هذا المعنى وتأكده منها :-

– فقد روى عن رسول الله صلى الله عليه وسلم : انه قال " لعنة الله على الراشى والمرتشى " (١).

---

(١) ، (٢) رواه أبو داود والترمذي وابن ماجه وابن حيان والحاكم.
(٣) رواه الطبراني والبزار.

- وروى عنه ايضاً صلى الله عليه وسلم : " الراشى والمرتشى[٢] فى النار " .

- وروى عـن ابى هريرة رضى الله عنه انه قال : " لعن رسول الله صـلى الله علـيه وسلم الراشى والمرتشى فى الحكم " وفى رواية اخرى " والرائش " اى الذى يسعى بينهما "[٣] .

وروى عـن ثوبان رضى الله عنه انه قال : "لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم " الراشى والمرتشى والرائش ، اى الذى يمشى بينهما " .

- وروى ايضاً عن ام سلمة (احدى امهات المؤمنين) رضى الله عنها ان رسـول الله صـلى الله عليه وسلم قال : " لعن الله الراشى والمرتشى فى الحكم " .

ولو نظرنا الى هذه الاحاديث لوجدناها جميعاً تلعن وتتوعد الراشى اى الـذى يقدم الرشوة وكذلك المرتشى الذى يحصل على الرشوة وفى مواضع اخـرى اخذ الوسيط - الرائش نفس العقاب - وهو عقاب فى الآخرة ، ولقد جـاء لها عقاب آخر فى الدنيا حيث روى عن الصحابى الجليل عبد الله بن مسـعود رضـى الله عنه انه قال : " الرشوة فى الحكم كفر وهى بين الناس سحت ، فهى حرام يسحت البركة ، اى يهلكها " .

ولقـد وعـى المسلمون الاوائل هذا جيداً بخلاف ماعليه الحال الآن ، حيـث اختلطت الامورواصبحت الآن الهدايا تعطى علناً جهاراً نـهاراً لكل مـن لديـه مصلحة حتى يؤدى هذه المصلحة واصبحت الرشوة تأخذ كافة الصور والاشكال بصورة علنية ام بصورة خفية .

وكـم من جرائم عن الرشوة نطالعها ونقرأ عنها فى الصحف اليومية يقـرأها العامة قبل الخاصة لرجال كبار وفى مناصب كبيرة سقطوا فى هذا الوحل حتى ان الرشوة اصبحت فى كل مكان وفى كل مجال يلجأ لها وبـها اصحاب النفوس المريضة . ولقد روى انه عندما بعث النبى صلى الله عليه

وسلم عبد الله بن رواحة الى اليهود ليقدر مايجب عليهم من نخيلهم من خراج، جمع له اليهود بعضاً من حلى نسائهم وقالوا له : هذا لك وخفف عنا وتساهل فى التقدير . فقال عبد الله بن رواحة : يامعشر اليهود ، فوالله انكم لمن ابغض خلق الله الى ، ولكن ذلك لا يحملنى على ان احيف (اجور)عليكم. فأما ماعرضتم على من الرشوة ، فإنها سحت ، واننا لا نأكلها .

فقالوا له : بهذا قامت السموات والارض .

هذه هى الرشوة وقد حرمها الشارع الحكيم تحريماً قاطعاً ، ولكن ماذا يكون لمن له مصلحة لا يستطيع قضاؤها بغير رشوة ؟

- الا يجوز للإنسان ان يقدم الرشوة الى بعض الحكام اذا وقع عليه ظلم لم يستطع دفعه إلا بهذه الوسيلة ؟

- الا يجوز للإنسان ان يلجأ اليها لإنقاذ حق له مهدد بالضياع او دفع ظلم نزل به ؟

يرى البعض من السلف الصالح انه يجوز للإنسان ان يدفع الرشوة فى سبيل دفع ظلم عنه او حصوله على حق له مهدد بالضياع ودون ظلم للآخرين ، حيث يرى هؤلاء البعض ان الراشى فى مثل هذه الامور لا اثم عليه ، مادامت الوسائل الاخرى المشروعة قد فشلت فى حمايته ، وما دام انه يرفع عن نفسه ظلماً او ينال حقاً دون عدوان على حقوق الآخرين .

ولقد استند هؤلاء اصحاب هذاالرأى على مايروى عن جماعة من أئمة التابعين حيث قالوا :

لا بأس ان يصانع الرجل نفسه وماله اذا خاف الظلم .

ولقد روى عن الرسول صلى الله عليه وسلم فى شأن الملحفين (الملحين) وهم الذين يسألون الرسول صلى الله عليه وسلم من الصدقة فيعطيهم وهم لا يستحقون واستندوا ايضاً لما روى عن عمر بن الخطاب رضى الله عنه ان النبى صلى الله عليه وسلم قال :

" ان احدكـــم لـــيخرج بصدقته من عندى متأبطها ، وانما هى له نار .
فقـــال له عمـــر : يارســـول الله كيف تعطيه وقد علمت انـــها نار له ؟ فقال الرســـول صلى الله عليه وسلم : فما اصنع يأبون إلا مسألتى، ويأبى الله عز وجل لى البخل .

فإذا كان ضغط الإلحاح يجعل للرسول ان يعطى السائل مالا يستحق ، فـــإن ضـــغط الحاجـــة إلـــى دفع الظلم يجعل للمظلوم ان يعطى الحاكم مالا يستحق.

<u>رأينا فى هذا الموضوع :</u>

ان الاحاديث السابقة عن الرسول صلى الله عليه وسلم انما ترفع الحرج عـــن الرسول الكريم لانه فى ذلك يحكم بظاهر الامور بصفته بشر ، ويؤيد ذلـــك ماروى عن ام سلمة رضى الله عنها ان الرسول صلى الله عليه وسلم قـــال : " انمـــا انا بشر وانكم تختصمون إلى ، ولعل بعضكم ان يكون الحن بحجـــته عـــن بعض (اى اقوى وابلغ) فاقضى له على نحو ماسمع . فمن قضيت له بحق اخيه شيئاً فلا ياخذه فإنما اقطع له قطعة من النار [(١)].

ولا يمكـــن ان يكـــون معنى هذه الاحاديث هو تحليل الحرام – والعياذ بـــالله – فـــإن الحرام حرام حتى يوم القيامة ، والحلال حلال لا جدال فيه . فالحلال بين والحرام بين .

وانـــنا نـــرى فى ظل الظروف الحالية وماستشرى فى بعض إدارات الدولـــة ومصالحها من بعض ذوى النفوس الضعيفة واصحاب الذمم الخربة الذين لا يقضون مصالح العباد إلا اذا كان هناك مقابل سواء مادى او معنوى – وتطالعـــنا الجـــرائد اليومية بالعديد من قضايا الرشوة التى يرتكبها بعض الذين اشرنا اليهم وتمتلىء ساحات المحاكم الجنائية بـــهم وبأعوانـــهم جزاء بما اقترفوه من جرم .

وانـــنا نـــرى انـــه لا بأس إذا كان لا مفر من قضاء الحاجة إلا بتقديم مايسمى رشوة وذلك تحت القاعدة الشرعية التى تنص على" ان الضرورات

---

(١) رواه الخمسة : البخاري ومسلم وأبو داود والترمذي والنسائي.

- تبــيح المحظــورات " " وان الضرورات تقدر بقدرها " ومن ثم فإنه متى توافرت شروط الضرورة فإنه لا بأس طالما انه ليس هناك سبيل لقضاء هذه المصــالح إلا بذلك الاسلوب ، وان الجزاء سيكون مضاعفآ للمرتشى حيث انه سيعاقب على قبوله ماليس له حق فيه وسيعاقب على اجبار الراشى على ارتكاب ذلك الاثم مجبرآ .

المبحث الثانى

الجمع بين اكثر من وظيفة

الجمع بين اكثر من وظيفة معناه ان يباشر الموظف وظيفته والتى عين علـيها بمقتضى القانون ثم يشغل وظيفة اخرى او عملاً آخر او يمتهن مهنة اخرى تدر عليه دخلاً بجانب راتبه المقرر له بمقتضى وظيفته الأولى . وقد يشـغل الموظـف وظيفته هذه وفقاً لقانون العاملين المدنين بالدولة بداءة ثم يلتحق بعمل آخر بعد هذه الوظيفة . وقد يكون فى عمل من الاعمال التى تدر علـيه دخـلاً لا بـأس به ثم يلتحق بعد ذلك بالوظيفة وفقاً لقانون العاملين بالدولـة. ومـن هـنا يكون الجمع بين عملين فى وقت واحد. وقد تتاح له الفرصة لكى يشغلهما فى وقت واحد .

هذه هى صور الجمع بين اكثر من وظيفة او عمل ، ولكن السؤال الذى يطـرح نفسـه علينـا الآن هو **لماذا يلجأ الموظف إلى العمل فى اكثر من وظيفة؟**

قـد يلجـأ الموظـف للعمل فى اكثر من وظيفة لعدة اسباب (سبق لنا الإشارة إليها) ومن هذه الاسباب الآتى :-

١ – ضـعف الراتـب الذى يتقاضاه من الوظيفة الحكومية والتى عين عليها بما لا يتناسب مع متطلبات الحياة [١].

٢ – التعييـن فـى الوظيفة الحكومية فى عمل لا يتناسب مع مؤهلاته وخـبراته ، ممـا يجعـل الموظف يشبع طموحه فى عمل آخر يتناسب مع خـبراته ومؤهلاتـه . ونـرى مثالاً على ذلك شخص حاصل على ليسانس الحقوق وقد عين فى وظيفة إدارية مما يضطره إلى القيد فى نقابة المحامين والعمل محامياً بجوار عمله الإدارى الحكومى[٢] .

٣ – ارتباط الموظف قبل التعيين فى عمل يدر عليه دخلاً لا بأس به ، وعندما يصل اليه التعيين فإنه يتمسك به كالعادة .

والاسـباب كثير التى تدفع الموظف للإرتباط باكثر من وظيفة او عمل وان كـنا نـرى ان السـبب الرئيسى فى هذا الموضوع هو الناحية المادية (الاقتصادية) .

---

(١) بولية الوظائف العامة – للدكتور / محمد السيد محمد الدماصي – جامعة عين شمس.

(٢) سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء – دراسة مقارنة – للدكتور / فهمي محمد إسماعيل عزت – جامعة عين شمس.

المطلب الأول

الحقوق المالية التى يتقاضاها الموظف فى ظل القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨

تـتلخص الحقوق المالية والتى يتقاضاها الموظف العام فى ظل القانون المشار إليه إلى عدة عناصر ، واساس هذه العناصر هو الراتب الذى يتقاضاه الموظـف شـهرياً ، والذى يزيد سنوياً بمعدل العلاوة الدورية التى يحصل علـيها الموظف بالشروط والاوضاع التى يحددها القانون ، وهى حق يكاد يكون ثابت ويؤدى بانتظام وبصفة دوريةمع بداية كل شهر .

ويحصـل الموظـف إلـى جانب مرتبه وعلاوته على بعض الحقوق الاخرى المالية الغير ثابته او المؤكدة وهى تصرف للموظف غالباً كحوافز للإنـتاج او كمقـابل لبعض الاعمال الإضافية او نظراً لطبيعة العمل وماقد يتطلبه من جهد خاص او شاق اضافة إلى المكافأة التى تمنح له عند نـهاية الخدمة، وكذلك معاش التقاعد إذا استوفى شروط الحصول عليه .

وسـوف نتـناول كـل من : **المرتب – العلاوات الدورية – العلاوات الإضافية – المكافآت والحقوق المالية الأخرى .**

الفرع الأول

أولاً : المرتـــب

المرتـب هو عبارة عن المبلغ الذى يتقاضاه الموظف شهرياً فى مقابل انقطاعـه لخدمة الإدارة – ولقد جرت قوانين التوظف المختلفة على تسميته باسم " المرتب " ولكن إبتداء من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ سماه المشرع اجراً . ويحددلكل وظيفة بحسب درجتها مربوط يبدأ به من يشغلها لاول مرة ولذلـك فإن الهدف الاول من منح المرتبات للموظفين العموميين ان تضمن الدولـة لهم مركزاً محترماً لائقاً يتيح لهم العيش بقدر الامكان فى مأمن من الانشغال باحتياجاتـهم المادية وذلك لكى يستطيعون ان يكرسوا جهدهم كلية لخدمتها .

وان الاصل فى المرتب هو مقابل العمل ، وقد ايدت المحكمة الإدارية العلـيا فى مصر ذلك ورتبت عليه نتائجه وان الاصل ان يمنح الموظف عند التعييـن بداية مربوط الدرجة المقررة للوظيفة ، وقد تضمن قانون العاملين المدنين بالدولة جدول مرافق له لتحديد بداية مربوط كل درجة ، وقد يمنح.

الـبعض مرتبات اكثر وفقاً لقواعد معينة تضمنها القانون . ولقد نصت المادة ٢٥ من قانون العاملين المدنين بالدولة على ان " يستحق العامل اجره

اعتباراً من تاريخ تسلمه العمل ، مالم يكن مستبقى بالقوات المسلحة فيستحق اجره من تاريخ تعينه " .

واستثناء من قاعدة الاجر مقابل العمل وان الموظف لا يستحق مرتبه فى فترات انقطاعه عن العمل بدون اذن وخلال مدة اعارته للعمل لدى جهات اخرى .

وان تعرضه لقوة قاهرة تمنعه عن اداء عمله لا يحرمه من مرتبه خلالها ، كما لو اعتقل الموظف مثلاً.

وفى هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا فى مصر بأنه " لما كان اعتقال الموظف يعتبر من الاعذار التى ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة فى مجال منعه من الحضور إلى مقر عمله . فتبقى العلاقة الوظيفية قائمة فى حالة الاعتقال طالما لم تسند إلى الموظف تهمة او يحكم بإدانته او يصدر بشأنه قرار خاص ، وانه ترتيباً على استمرار العلاقة الوظيفية قائمة ومتصلة فإن الموظف يستحق مرتبه عن فترة الاعتقال بإعتباره مرتباً وليس تعويضاً كما يكون له الحق فى الترقية بالاقدمية إذا حل عليها الدور .. " [1] .

والكلام عن المرتب كثير حيث حماه المشرع بحماية خاصة سواء فى الحجز عليه او بمنحه سواء فى بداية الربط او اقصى الربط .. إلخ .

الفرع الثانى

العلاوات والمكافآت والحوافز

انواع العلاوات التى يحصل عليها الموظف :

١ – **العلاوات** : وهى أنواع :

أ – علاوات دورية .

ب – علاوات تشجيعية .

ج – علاوات إضافية .

العلاوات التى تمنح للموظف اثناء خدمته عدة انواع منها : علاوات دورية – وتمنح بصفة دورية

واخرى تشجيعية – تمنح للموظف تشجيعاً له على عمل معين وبشروط، واخرى إضافية .

وسوف نتناول كل منها بشيء من الإيجاز .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٣/٤/١ قضية رقم ١٣٣٤ لسنة ١٤ ق.

١ - العلاوة الدورية :

وتمنح هذه العلاوة للموظف بصفة دورية سنوية لمساعدته على مواجهة الزيادة فى تكاليف الحياة، وهى تـهدف إلى زيادة المرتب بصورة تدريجية دورية . وهى محددة بجدول مرافق لقانون العاملين المدنيين بالدولة ، وتحدد حسب كل فئة بحيث لا يجاوز الاجر المقرر لدرجة الوظيفة .

وتستحق هـذه العلاوة فى اول السنة المالية التالية لانقضاء سنة من تـاريخ التعيين او تـاريخ استحقاق العلاوة بالنسبة إلى كل فئة . ولا تغير الترقية من موعد استحقاق العلاوة الدورية . ويصدر بمنح العلاوة قرار من السلطة المختصة ، وقد نصت المادة ١٤ من القانون على ذلك .

والاصل الا يحرم الموظف من العلاوة او جزء منها إلا بحكم تأديبى او إذا قدم عنه تقرير سنوى واحد بتقدير ضعيف .

ولقـد كانـت القوانيـن السابقة تجيز حرمان العامل من كامل علاوته الدورية . ولكن لإعتبارات انسانية قائمة على حماية الاسرة . دفعت المشرع إلى حماية نصف العلاوة للعامل ولاسرته .

وبالـرغم من ان المشرع قد باعد بين بداية مربوط كل درجة وظيفية ونـهايـتها ، بحيـث يحتاج الموظف إلى سنوات طويلة فى الخدمة قبل ان يصـل إلى نـهاية المربوط إلا انه خوفاً من تجمد مرتبات بعض الموظفين عـند هذا الحد ، قرر بالتعديل الوارد فى القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ فى المـادة ٤١ مكـرر منه انه " إذا امضى العامل ثلاث سنوات دون استحقاق عـلاوة دوريـة لوصول اجره إلى الحد المسموح به وفقاً للقوانين المعمول بـهـا يمنح علاوة اضافية بفئة العلاوة المقررة لدرجة الوظيفة . وذلك فى اول يوليو التالى لمضى المدة المذكورة بشرط الا يجاوز اجره بـهذه العلاوة الربط المالى الثابت المقرر لدرجة الوظيفة الاعلى مباشرة " .

وتنطـبق هـذه المادة على شاغلى الدرجة العالية التى تعلوها الدرجة الممتازة ذات الربط المالى الثابت ، فيمنحون علاوة عند مرور ثلاث سنوات دون اسـتحقاقهم لاية علاوة دورية بشرط عدم زيادة مرتباتـهم نتيجة لمنح هذه العلاوة على مرتب الدرجة الاعلى .

وحيث ان العلاوة الدورية حق من حقوق الموظف العام ، فإنه لا يجوز حرمانه منها اوتأجيلها إلا فى الحالات التى يجيز فيها القانون ذلك ، وبخلاف حالات التأديب بتأجيل موعد استحقاق العلاوة

لمدة لا تجاوز ثلاثة اشهر ، او الحرمان من نصف العلاوة الدورية .

فقـد نصـت المادة ٣٤ من القانون على انه " يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى برتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ، ولا يترتب الاثر السابق إذا ماتراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه .

هـذا وقد تضمنت المادة ٢٧ والمعدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ حكماً بمقتضاه تحتسب مدة الخبرة المكتسبة عملياً والتى تتفق مع طبيعة عمل الوظـيفة المعين عليها العامل وما يترتب عليها من اقدمية افتراضية وزيادة فـى اجـر بدايـة التعيين للعامل الذى تزيد مدة خبرته على المدة المطلوب توافـرها لشغل الوظيفة . كما تحسب مدة الخبرة العملية التى تزيد على مدة الخبرة المطلوبة لشغل الوظيفة على اساس ان تضاف إلى بداية اجر التعيين عـن كـل سـنة من السنوات الزائدة قيمة علاوة دورية بحد اقصى خمس علاوات من علاوات درجة الوظيفة المعين عليها العامل بشرط ان تكون تلك الخبرة متفقة مع طبيعة عمل الوظيفة المعين عليها العامل ، وعلى الا يسبق زميله المعين فى ذات الجهة فى وظيفة من نفس الدرجة فى التاريخ الفرضى لـبداية الخـبرة المحسـوبة سـواء من حيث الاقدمية فى درجة الوظيفة او الاجر [١].

ب – العلاوة التشجيعية :

وهـذه العـلاوة قد اتى بـها القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وقد احتفظ بـها المشرع فى القانونين التاليين ، وقد نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فـى مادتـه رقم ٢٥ حيث نص على " يجوز للسلطة المختصة منح العامل عـلاوة تشـجيعية تعـادل العلاوة الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نـهاية الاجر المقرر للوظيفة وذلك طبقاً للاوضاع التى تقررها ، وبمراعاة مايأتى : –

١ – ان تكـون كفايـة العـامل قـد حددت بمرتبة ممتاز فى العامين الاخيريـن ، وان يكون قد بذل جهداً خاصاً ، او حقق اقتصاداً فى النفقات ، او رفعاً لمستوى الاداء .

٢ – الا يمنح العامل هذه العلاوة اكثر من مرة كل سنتين .

---

(١) ويكون حساب مدة الخبرة الموضحة بالفقرتين الواردتين في المادة وفقاً للقواعد التي تضعها لجنة شئون الخدمة المدنية.

٣ – الا يـــزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠ % من عدد العاملين فى وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حدة فإذا كان عدد العاملين فى تلك الوظائف اقل من عشرة تمنح لواحد منهم .

ولا يمنع منح هذه العلاوة من استحقاق العلاوة الدورية فى موعدها كما يجـوز للسلطة المختصة منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون اثناء خدمتهم على درجات علمية اعلىٰ من مستوى الدرجة الجامعية الاولى وذلك وفقآ للقواعد او الاجراءات التى يصدر بـــها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء عرض لجنة شئون الخدمة المدنية .

ولقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٩٨ لسنة ١٩٨٢ بقواعد واجـــراءات منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون اثناء الخدمة على مؤهلات علمية اعلى من الدرجة الجامعية الاولى ، وهى درجات الماجستير او مايعادلهـــا ، او دبلوميـــن من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منها سنة دراسية على الاقل ، او دبلوم منها تكون مدة دراسته سنتين دراسيتين .

كما يمنح العامل علاوة تشجيعية اخرى إذا حصل على درجة الدكتوراه او مايعادلها .

وتمـــنح هذه العلاوة بفئة العلاوة الدورية المقررة لدرجة الوظيفة التى يشـــغلها الموظـــف وقت حصوله على المؤهل او الدرجة العلمية حتى ولو تجاوز بـــها نـــهاية الاجر المقرر للوظيفة .

وتستحق هذه العلاوة التشجيعية اعتبارآ من اول الشهر التالى لحصول الموظف على الدرجة العلمية باعتبارها حقآ له ، بشرط ان تكون هذه الدرجة العلمـــية مـــتفقة مع طبيعة عمل الموظف او ان يكون فرع التخصص فى الدرجـــة العلمية الحاصل عليها متصلآ بعمل وظيفته وفقآ لتقدير لجنة شئون العامليـــن المختصـــة بعد ان يقدم الموظف ما يثبت حصوله على المؤهل او الدرجة العلمية .

<u>ج – العلاوة الإضافيـــــة :</u>

اســـتحدث تعديـــل يوليو عام ١٩٨٣ هذه العلاوة اذ قضت المادة ٤١ مكـــرر بانـــه إذا امضـــى العامل ثلاث سنوات دون استحقاقه علاوة دورية لوصـــول اجره إلى الحد الاقصى المسموح به وفقآ للقوانين المعمول بـــها ، يمـــنح عـــلاوة اضافية بفئة العلاوة المقررة لدرجة الوظيفة ، وذلك فى اول

يولـــيو الـــتالى لمضى المدة المذكورة بشرط الا يجاوز بـــهذه العلاوة الربط المالى الثابت المقرر لدرجة الوظيفة الاعلى مباشرة (١).

تلـــك هى العلاوات التى قد يحصل عليها الموظف اثناء الخدمة وهناك حقوق اخرى قد يحصل عليها.

المطلب الثانى

حقوق مالية اخرى قد يحصل عليها الموظف اثناء الخدمة

الى جانب المرتبات والعلاوات التى يحصل عليها الموظف اثناء الخدمة قد يحصل ايضاً على بعض الحقوق المالية الاخرى قد تأخذ صورة البدل مثل بـــدل عـــدوى او بـــدل مخاطر او بدل تمثيل ٠٠٠إلخ بالاضافة إلى مكافأة نـــهاية الخدمة او المعاش الشهرى او كلاهما معاً(٢) وكذلك إذا انتهت خدمة الموظف بالوفاة فإنه يتم صرف حقوقه المالية لورثته ، وكذلك سمح القانون بمـــنح مكافـــآت فـــى حـــالات خاصة لها مايبررها احياناً وذلك على النحو التالى:-

١ - يجوز لرئيس الجمهورية منح بدل تمثيل " لشاغلى الوظائف العليا " بحســـب مستوى كل منها ووفقاً للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن . وذلك بحد أقصى ١٠٠ % من بداية الاجر المقرر للوظيفة ، ويصـــرف هـــذا البدل لشاغلى الوظيفة المقررلها . وفى حالة خلوها يستحق لمن يقوم باعبائها ، ولا يخضع هذا البدل للضرائب (مادة ٤٢ فقرة أولى).

ويجوز لرئيس مجلس الوزراء - بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنـــية - مـــنح الـــبدلات الآتـــية ، وتحديد فئة كل منها وفقاً للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن وبمراعاة مايلى :

أ - بـــدلات تقتضيها ظروف او مخاطر الوظيفة بحد اقصى ٤٠ % من بداية المقرر للوظيفة .

ب - بـــدل اقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البدل اثناء اقامتهم فى هذه المناطق ، ولا يخضع هذا البدل للضرائب .

ج - بـــدلات وظيفية يقتضيها اداء وظائف معينة بذاتـــها تستلزم منع شـــاغليها من مزاولة المهنة ، وذلك فى حدود الاعتمادات المالية المخصصة

---

(١) قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٢) مادة ٤٢ من قانون العاملين المدنين بالدولة.

بالموازنـــة .ولا يجوز ان يزيد مجموع مايصرف للعامل طبقاً لما تقدم على ١٠٠ % مـــن الاجر الاساسى (مادة ٤٠ فقرة ثانية) وقد سمح القانون لمن يحصـــل على هذه البدلات بالاحتفاظ بـــها حتى تزول الاسباب التى تقررت على اساسها [١] .

٢ يجـــوز مـــنح رواتـــب اضـــافية للعاملين خارج الجمهورية ووفقاً للشروط والاوضاع التى يصدر بـــها قرار مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية (مادة ٤٤) .

٣ – يجوز منح العاملين بعض المزايا العينية اذا كانت طبيعة اعمالهم تقتضـــى ذلـــك ، علـــى ان يصدر بنظام هذه المزايا العينية قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية (مادة ٤٥) .

٤ يســـتحق شـــاغل الوظيفة مقابلاً عن الجهود غير العادية والاعمال الاضـــافية التى يكلف بـــها من الجهة المختصة ، ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز ان يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الاحوال (مادة ٤٦).

٥ يسترد العامل النفقات التى يتحملها فى سبيل اداء اعمال الوظيفة ، وذلـــك فـــى الاحوال ووفقاً للاوضاع والشروط التى يصدر بـــها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية (٤٧) .

٦ – واخـــيراً فـــإن القـــانون قد سمح للعامل بمكافأة عن الاختراع او المصـــنف الذى يبتكره اثناء تأدية وظيفته ، طبقاً للشروط المقررة فى المادة ٤٨ من القانون . كما اجاز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازه او اعمالاً او بحوثاً او اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل او رفع كفاءة الاداء ، او توفير فى النفقات (مادة ٥١) .

رأينا فيما يمنح للعامل من حقوق مالية :

لـــو نظـــرنا الى جملة ما يتقاضاه الموظف وفقاً للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاتـــه اللاحقة ، نجد انـــها لا تفى بمتطلبات الحياة الإقتصادية المـــتلاحقة ، وناهـــيك عـــن مقدار العلاوة السنوية التى تضاف للاجر وهى

---

(١) مادة ٤٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة.

تـــتراوح مابين ١،٥ جنيه (جنيه ونصف) فى حدها الادنى و ٦،٢٥ (ستة جنيهات وربع) فى حدها الاقصى تضاف شهرياً للمرتب .

والسؤال هل هذه العلاوة بـــهذا المبلغ لها قيمة مادية فى ظل الظروف الحالية ؟

والاجابـــة طبعاً لا اعتقد ان لها قيمة اليوم حيث ان صبى الميكانيكى (مســـاعد الميكانـــيكى) يحصــــل على بقشيش يعادل مايتقاضاه الموظف من عـــلاوات فى دقائق من وقوفه الى جانب الاسطى لإصلاح سيارة مثلاً . كما ان هذا المرتب وجميع الحقوق المالية التى يتقاضاها الموظف فى حاجة الى اعـــادة النظر لانـــها اصبحت تمثل اهانة حقيقية فى حق الموظف الذى هو عنوان الدولة .

كـــيف نطلـــب مـــن الموظف ان يكون عفوفاً لا يقبل الرشوة ولا يقبل عمـــولات ولا يقـــبل شـــىء مـــن هذا القبيل وهو لا يجد مايكفيه فى حياته الضرورية .

(كمـــا ان النفس امارة بالسوء) . والدليل على ذلك الجدول المرافق لقانون العاملين المدنين بالدولة رقم (١) موضحاً به درجات الوظائف والاجر السنوى والعلاوة المستحقة فى السنة وهو كما سوف نوضحه بعد قليل .

ومـــن ثـــم فإننا نكرر انه لا تناسب البته مع مايتقاضاه الموظف من مرتبات وعلاوات ومكافآت ومايواجهه من متطلبات الحياة .

وهناك مثل يقول " إذا اردت ان تطاع فأمر بما يستطاع " .

كـــيف يمـــنع قانون العاملين الموظف او العامل من مباشرة اى عمل ســـواء بالذات او بالواسطة وهو فى امس الحاجة لكل قرش لمواجهة مشاكل الحياة المعقدة والمتشعبة .

ولـــذا نرى ضرورة اعادة النظر فى جدول الاجور والمرتبات المشار إليه .

وكما سبق لنا ان اوضحنا يجب ان تكون المرتبات حقيقية بمعنى عمل دراســـة على السوق ووضع حد ادنى لتكاليف الحياة وتوضع بعد ذلك على اساســـها القيمة الحقيقية للمرتبات . على ان تكون هناك زيادة دورية حقيقية تـــتوازى مـــع الارتفاع الحقيقى للاسعار وكذلك الحالة الاجتماعية للموظف

حيث يوضع فى الاعتبار المتزوج والذى يعول والذى هو اعزب وهكذا يكون التحديد وليس على اساس تسعير الشهادات .

ان سياسة الاجور فى مصر فى حاجة ماسة لإعادة النظر فيها بصورة عاجلة حتى يمكن معالجة مشكلات كثيرة تترتب على الاصلاح فى المرتبات حتى يرتفع دخل الفرد .

ليس المطلوب الارتفاع بمستوى دخل الفرد كما فى الدول الاوربية مثلاً او الــدول البترولية مثلاً ان المطلوب هو الارتفاع بمستوى دخل الفرد لكى يواجـــه متطلـــبات الحـــياه الحقيقـــية والضـــرورية ، ربما خير شاهد على تدنيمســتوى دخـــل الفـــرد فى مصر ذلك الجدول المرافق لقانون العاملين بالدولة انه شاهد على مانقول .

والجدول المرافق لقانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ موضحاً درجات الوظائف والاجر السنوى والعلاوة المستحقة فى السنة :

درجات الوظائف	الأجر السنوي	نسبة الترقية بالاختيار من الدرجة	العلاوة المستحقة
درجات الوظائف	جنيه		
العليا			
الممتازة	٢٥٤٣		
العالية	٢٤٣-١٦٢٠	%١٠٠	٧٥
مدير عام	٢٣٠٤-١٤٤٠	%١٠٠	٧٢
الأولي	٢٠٨٨-١٠٨٠	%١٠٠	٦٠
الثانية	١٩٠٨-٧٨٠	%٥٠	٤٨ ثم ٦٠ إبتداء من ٨٧٦
الثالثة	١٦٠٨-٥١٦	%٢٥	٣٦ ثم ٤٨ إبتداء من ٦٦٠
الرابعة	١٢١٢-٣٩٦	%٢٠	٢٤
الخامسة	٩٢٤-٣٧٢	%١٠	١٨
السادسة	٧٤٤-٣٦٠	–	١٨

الفصـــــل الرابع

الدور السلبى للمجالس المحليـــــــــــــــــــــــة

سوف نقسم هذا الفصل الى خمسة مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول : القانون الذى يحكم الإدارة المحلية .

المبحث الثانى : تشكيل المجالس الشعبية المحلية .

وينقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلب الأول : مدى دستورية تشكيل المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الثانى : رئاسة المجالس الشعبية المحلية :

المبحث الثالث :اختصاصات المجالس الشعبية المحلية :

وينقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلـــب الأول : كيفـــية ممارســـة المجـــالس الشـــعبية المحلـــية اختصاصاتـــها.

المطلب الثانى : الإشراف على المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الثالث : الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية وموازناتـــها.

المبحث الرابع :نظام سير العمل بالمجالس المحلية .

وينقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلب الأول : الاحكام الخاصة بأعضاء المجالس المحلية .

المطلب الثانى : إجراءات الترشيح والانتخابات .

المطلب الثالث : حقوق اعضاء المجالس المحلية وواجباتهم .

المطلب الرابع : الأحكام الخاصة بمزاولة المجالس الشعبية لأعمالها .

المبحث الخامس : النظام القانونى للعاملين فى المجالس الشعبية المحلية .

المبحث الأول

القانون الذى يحكم الإدارة المحلية

بصدور دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ ، ورد فيه الاسس التى تنظم اللامركزية المحلية فى مصر وذلك فى الفرع الثالث من الفصل الثالث المتعلق بالسلطة التنفيذية ، تحت عنوان الإدارة المحلية وذلك فى المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ .

– ولقد نصت المادة ١٦١ من هذا الدستور على ان :

" تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى . ويجوز انشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك"

– ثم نص الدستور فى المادة ١٦٢ منه على مبدأ انتخاب ممثلى الوحدات المحلية فنصت على :

" تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشرعلى ان يكون نصف اعضاء المجلس الشعبى على الاقل من العمال والفلاحين "

– وقد اوضحت المادة ١٦٣ من الدستور طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات اعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة وفى الرقابة على اوجه النشاط المختلفة .

وفى يوم ١٩٨٨/١١/١٩ بعث الرئيس / محمد حسنى مبارك رئيس الجمهورية برسالة إلى رؤساء واعضاء المجالس الشعبية المحلية – حدد فيه بعض الحقائق والمعالم التى لها تأثير كبير على الحياة المعاصرة واوردها فى خمسة حقائق وهى :–

<u>أول هذه الحقائق :</u>

اننا نعيش اليوم حياة ديمقراطية صحيحة بكل المقاييس وعلى جميع المستويات حيث أن حرية الكلمة مكفولة لكل مواطن لا حجر على قلم ولا مصادرة لصحيفة او كتاب ولا قهر لصاحب رأى معارض والواقع خير دليل على ذلك .

وثانى هذه الحقائق :

اننا نسير وفق خطط علمية مدروسة للمشاكل التى نعانيها ونبذل الجهد والعرق فى سبيل انجاز الخطط التى نضعها لحل تلك المشاكل وليس ادل على ذلــك من وضع الخطة الخمسية الاولى ٨٢/٨٧ وتنفيذها بالكامل ، ثم وضع الخطة الخمسية الثانية ٨٧/٩٢ والبدء فى تنفيذها ، حتى نستطيع حل المشاكل الــتى نواجهها فى ظل النمو السكانى المطرد ، والذى يصل إلى اعلى نسبة فــى العــالم حيث ثبت ان التخطيط العلمى هو الوسيلة التى يتم بـــها تعبئة الطاقــات والاساليب لتحقيق الاهداف من خلال رفع الكفاية الانتاجية ، ورفع معدل الانتاج والتنمية الشاملة .

وثالث هذه الحقائق وأهمــها :

انــنا نعــيش الآن مرحلة تتسم بالصدق مع المواطن ومصارحته بكل شـــىء لكى يتعرف كل مواطن على حجم المشاكل ومسبباتـــها وكيف نتغلب عليها .

ورابع هذه الحقائق :

انــنا نعــيش عهد الطهارة والنقاء ، عهداً نحارب الفساد والافساد اينما كــان موقعهما، واينما كان مرتكبهما ، فالجميع سواء امام سيادة القانون ولا تستر على مفسد او منحرف او مبدد لأموال الشعب وثرواته .

وخامس هذه الحقائق :

ان مصر الآن قد استعادت مكانتها الاسلامية والعربية واصبحت تحظى باهــتمام عــالمى وتقديــر دولى لعل الجميع يشعر به ويقدره ٠٠٠٠ وهذا الاهتمام يرجع إلى وقوفها موقفاً واضحاً من قضية السلام العادل فى الشرق الاوســط ، وقضية السلام بين الدول الاسلامية . ودعوتـــها الواضحة الجلية مــن الحق المشروع للفلسطينين فى تقرير مصيرهم عن طريق عقد مؤتمر دولى للسلام يشارك فيه جميع الاطراف المعنية .

الأخوة والأخوات :

رؤساء واعضاء المجالس الشعبية المحلية .

ان العمــل فــى الدولة يسير الآن بخطوات محسوبة فى اطار سياسات العمل المرسومة وفى نطاق الخطة الخمسية المتعددة .

ومادمـــنا نـــتكلم عن العمل فى اطار الخطط المعتمدة فاننا نود هنا ان نركـــز علـــى دور المجالس الشعبية المحلية فى تنفيذ تلك الخطط والواجبات الملقـــاة على عاتقها فى متابعة ورقابة الاداء والانجاز فى اطارمن المشاركة المسؤولة دون تعال او حساسية وبما لا يتسبب اى ضيق او نفور لاى مسئول تنفيذى .

ولا يفـــوت مخلـــص ان يـــدرك ان نقطة التحدى الاساسية والمعركة الحقيقـــية الـــتى نواجهها الآن هى قضية الانتاج . ذلك ان التنمية الانتاجية والخدمية يجب ان تحظى باهتمام ومشاركة اعضاء المجالس الشعبية المحلية، لانـــه لا سبيل لتحقيق الآمال إلا بالانتصار فى معركة الانتاج وببذل المزيد من الجهد والوقت والعطاء فى تنفيذ الخطط وحسن استخدام الموارد المتاحة لتحقـــيق اعلى مستوى ممكن للتنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج وتحسين اداء الخدمات العامة المختلفة وتدعيم المرافق ورفع كفاء تـــها .

وفى هذا المجال فقد اعطى القانون للوحدات المحلية بجناحيـــها الشعبى والتنفـــيذى الحق فى انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتـــها فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة ...

كمـــا نـــاط بـــهـــا تولى جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بـــها ، واقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصـــادية والاجتماعـــية ، واقـــرار خطـــة المشـــاركة الشعبية بالجهود والامكانـــيات الذاتـــية للمعاونة فى المشروعات المحلية وكذا دراسة واعداد الخطـــط والـــبرامج الخاصـــة بمحـــو الامية وتنظيم الاسرة وغير ذلك من الاختصاصات التى اوضحها القانون والتى لا تخفى عليكم [1].

وفـــى هـــذا الإطـــار فان الدور الواجب عليكم القيام به وفاء لوطنكم ومواطنيكم يمكن ان تتحدد بعض معالمه فى النقاط التالية :

<u>أولا :</u> ضـــرورة وضـــع خطـــة محلـــية للمشـــاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية تسير جنباً إلى جنب مع خطـــة الدولـــة لان الحكومة لن تستطيع وحدها التصدى لكل المشاكل التى يواجهـــا مجتمعـــنا وانـــه لا سبيل لحل تلك المشاكل إلا بالمشاركة الشعبية وبمعاونـــة الجهود الذاتية ، فالشعب المصرى بجميع فئاته وقطاعاته مطالب

---

(١) رسالة بعث بها الرئيس محمد حسني مبارك إلي رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية في ١٩/١١/ ١٩٨٨.

بـــتحمل مسئولية البناء والتعمير والتنمية وعلى المحليات مسئولية كبرى فى هـذا المجــال لحفز كل مواطن على ان يؤدى هذه الفريضة الوطنية بكل ما اوتى من قدرة وطاقة وحماس وعلى جميع الافراد والجمعيات الاهلية وكافة المؤسسات الشعبية المحلية المبادرة بتنفيذ مشروعات الجهود الذاتية وخاصة تلــك التى تتصل مباشرة بمصالح الجماهير ، كإنشاء المستشفيات والمدارس وتحديث ماهو قائم منها وزيادة طاقتها وقدرتـــها على خدمة القطاع العريض من المواطنين .

كما ان هذه الجهود تستطيع ان تسهم بفاعلية فى رفع مستوى الكثير من الخدمـــات الـــتى تقــدم للجماهــير على الصعيد المحلى مثل نظافة المساكن والطـــرق والاماكـــن العامة وتوعية المواطنين فيما يتصل بالصحة وشئون الاســـرة والســـلوك العام ، فبهذا وحده يكون كل مصرى قد ساهم على نحو مباشـــر فى اعادة بناء مصر ورفع مستوى الحياة على ارضها الطيبة ، وفى اعـــتقادى ان تنفـــيذ مثل هذه الخطط سوف يعتبر المقياس الحقيقى والمؤشر الصحيح لمدى تجاوب المواطنين مع المجالس الشعبية وتفاعلها معها والدليل القـــاطع علـــى نجاح هذه المجالس فىاداء دورها الشعبى والفعال فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

<u>ثانـــياً :</u> ان الـــرقعة الزراعية الآن تعتبر الثروة الحقيقية والمؤثرة فى اقتصــــادنا وان استمرار الاعتداء عليها بالبناء والتجريف يعتبر جريمة يجب التصـــدى لهـــا والوقوف فى وجهه مرتكبها بكل قوة وحزم وفى ذات الوقت يجب العمل على زيادة الرقعة الزراعية باستصلاح كل ما يمكن استصلاحه من الاراضى القابلة للاستصلاح والقيام بزراعتها واعطائها الاهتمام الواجب بقصد توفير الغذاء لشعبنا العظيم .

<u>ثالثاً :</u> ضرورة القيام بمتابعة تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والالتزام بمشروعاتـــها، والمشاركة فى تنفيذها فى توقيتاتـــها ، والعمل على إزالة كل مايعترض تنفيذ تلك المشروعات والعمل على زيادة الانتاج وجعله القضية الاولى التى تنال اهتمامكم وجهدكم .

<u>رابعـــاً :</u> ان الزيادة المطردة فى عدد السكان اصبحت الآن هى العدو الحقـــيقى الذى تتلاشى امامه كل الجهود المبذولة لتحقيق التنمية ، لذلك يجب ان تعطى هذه المشكلة الواجب والدراسة الواعية المتأنية ، ومحاولة التصدى لهذه المشكلة دون عنت او اكراه وبالمجادلة الحسنة والحوار الهادىء .

خامسـاً : ان الشباب هو المستقبل وهو الامل وان معايشة الشباب لمشاكلنا ودراسة الحلول المقترحة لحلها والاستفادة من جهوده واستغلال طاقاته سوف يعود علينا جميعاً بالخير وبالتالى فلا بد ان نعطى للشباب كل الرعاية والعناية وان نشركه فى دراسة كل مشكلة واقتراح الحلول لها والمشاركة فى تنفيذ هذه الاقتراحات .

الأخوة والأخوات

رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية والمحلية .

ان تنمية الشعور والاحساس بالمسئولية فى المجتمع المحلى نتيجة تطبيق مفهوم اللامركزية والقدرة على توجيه الامكانيات المتاحة يخلق الكوادر المحلية وقيادتها القادرة على العطاء والتضحية والفداء .

نريد صدقاً فى القول واخلاصاً فى العمل وحسماً فى اتخاذ القرار ... وارجو ان تأتى قراراتكم وتوصياتكم معبرة عن آمال شعبنا العظيم وفى حدود الامكانيات المتاحة حتى تكون هذه القرارات والتوصيات محل تقدير وموضع تنفيذ ، فإن صح منكم العزم وخلصت فيكم النيات فالسبيل امامكم ممهد ويسير .

فسيروا على بركة الله تحدوكم رعايته وتصونكم مظلته فإن الله يسمع ويرى ، يسمع مانقول فالنخش القول ، ويرى مانعمل فالنحسن العمل .

تهنئة لكم فى مستهل عضويتكم للمجالس الشعبية المحلية – ولنتبع قول الله عز وجل :

" وقل أعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون .. "

صدق الله العظيم "

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته ،

محمد حسنى مبارك

رئيس الجمهورية

١٩ / ١١ / ١٩٨٨

التطور القانونى للإدارة المحلية :

لقـد بدأت المجالس الشعبية المحلية مع مطلع ثورة يوليو ١٩٥٢ حيث التزم المشرع المصرى فى تشكيل هذه المجالس وخصوصاً فى ظل القانون رقـم ١٢٤ لسـنة ١٩٦٠ (المعدل) بالمبادىء التى تقررت فى مصر قبل الثورة .

حيث انه جمع بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة ، وجعل رئاسة المجالس المحلية بالتعيين .

ثـم جـاء المشـرع بتغييراً جوهرياً فى تشكيل المجلس المحلى على مسـتوى المحافظـة بمقتضـى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ إذ فصل بين العناصـر المنتخبة والعناصر المعينة وكون من كل منهما مجلساً مستقلاً له اختصاصه المميز .

ثـم جاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ليكمل تطور الإدارة المحلية من حيث تشكيل المجالس المحلية واقامها بجميع مستوياتـها لاول مرة فى مصر على اساس الانتخاب المباشر ولكنه تأثر كثيراً بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ إذ جعـل للتنفيذ مجالس منفصلة عن المجالس الشعبية المنتخبة فأقام مناظرة بيـن المجـالس الشـعبية والمجالس التنفيذية على نحو شبيه إلى حد ما بما استحدثه القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

وقد التزم القانون الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ذات المسلك فيما يتعلق بالتشـكيل مع تغيير اسم اللجان التنفيذية إلى " المجالس التنفيذية " وبإضافة صفة " الشعبية " إلى المجالس المحلية .

ثم جاء القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ليجعل انتخابات المجالس الشعبية علـى اسـاس القوائم الحزبية واضاف القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ مقعداً فـردياً بجـوار القوائم الحزبية فى كل مستوى من مستويات الإدارة المحلية الخمسة كما الغى المقعد المخصص للمرأة .

وقد اوضحت المذكرة الإيضاحية للقانون الاخير رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ جاء فيها انه اسفر التطبيق العملى للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ عن الحاجة إلـى تعديل بعض نصوصة على النحو الذى يحقق دفعة قوية لنظام الإدارة المحلية وتلافى بعض المعوقات والثغرات .

وتخلص التعديلات التى تضمنها المشروع الجديد فيما يلى :-

- استبدل بتسمية " الحكم المحلى " مسمى " الإدارة المحلية " لتتفق التسمية مع احكام الدستور واستتبع ذلك بتعديل عبارة " الوزير المختص بالحكم المحلى " إلى " الوزير المختص بالإدارة المحلية "

- اناط المشروع المقترح بمجلس الوزراء زيادة الرسوم المحلية المقررة بقرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ بما لا يجاوز مثلى الفئات المنصوص عليها فى القرار المذكور بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية واقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختص.

- استبدل بنص الفقرة الاولى من المادة الثامنة نص جديد من مقتضاه ان يصدر باختيار محافظ الاقليم قرار من رئيس الجمهورية من بين محافظى المحافظات المكونة للاقليم .

- نص المشروع المقترح على اعتبار المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة بدلاً من تمثيله لرئيس الجمهورية ، ليتسق الحكم مع اعتبار الإدارة المحليةامتداد للسلطة التنفيذية وفقاً لاحكام الدستور - مادة ٢٦ - وتمشياً مع احكام الدستور التى تعتبر المجالس الشعبية المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية تم الغاء - الاستجواب الذى يمكن ان يوجه من اعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظ ونوابه او إلى رؤساء الوحدات المحلية او رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة ، ومن ثم حذفت النصوص المنظمة للاستجواب وهى نصوص المواد ٢٠ مكرر ، ٢٠ مكرر. - ولضمان مشاركة الوزير المختص بالإدارة المحلية فى إعداد مشروعات موازنات وحدات الإدارة المحلية استبدل بنص المادة ١٢٠ المنظم لاعداد مشروع الموازنات نص يعهد لوزير الإدارة المحلية بتلقى الموازنات فور اقرارها من المجالس الشعبية المحلية لدراستها وبحثها مع المحافظين المختصين تمهيداً لارسالها إلى وزيرى المالية والتخطيط مشفوعة بملاحظاته ، وذلك بعد ان كانت ترفع مباشرة من المحافظ إلى وزير المالية ليتولى بحثها مع المحافظ المختص .

وتحقيقاً للرقابة على قرارات المجالس الشعبية استبدل بنص الفقرات الثالثة والرابعة والخامسة من المادة ١٣٢ فقرات تنظم كيفية الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية والسلطات المختصة بالبت فى القرارات فى حالة

اصــرار المجلــس الشــعبى المحلى على قراراته ، وناط المشروع بالوزير المخــتص بالإدارة المحلية بدلاً من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، البت فــى قرارات المجالس الشعبية للوحدات المحلية عدا المجلس الشعبى المحلى للمحافظــة فــيكون البت فى قراراته المعترض عليها من اختصاص مجلس الوزراء .

– كما اخذ المشروع بنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية والانتخاب الفردى بالنســبة لاختيار اعضاء المجالس الشعبية المحلية على ان يكون نصف عدد الاعضــاء علــى الاقل من العمال والفلاحين ، ومن ثم عدلت احكام الفصل الاول من الباب السابع من القانون الحالى على نحو روعى فيه الآتى :

= تــرك مقعــد فى كل مجلس شعبى محلى ليتم الاختيار فيه بطريق الانتخاب الفردى .

= عدم رد التأمين الذى يودعه طالب الترشيح إلا إذا حصل على ٢٠ % مــن مجمــوع الأصــوات الصــحيحة ، ولم يشترط هذه النسبة القانون المعمول به حالياً .

= اجــيز لرئيس الجمهورية ان يقرر استمرار المجالس الشعبية لسنة خامسة اذا اقتضت الضرورة ذلك وهو نص مستحدث .

= الغاء التمثيل الوجوبى للعنصر النسائى فى تشكيل المجالس الشعبية المحلية .

= تعديــل نصوص المواد التى تنظم عملية الانتخاب للمجالس الشعبية المحلــية علــى النحو الذى يتفق مع الاخذ بنظام القوائم الحزبية والانتخاب الفــردى ســواء فــيما يتعلق بكيفية تقديم طلبات الترشيح والاعتراض على الترشــيح او كشــوف المرشــحين ، والفصــل فى هذه الطلبات ، والإدلاء بالاصــوات ، ومواجهة حالات خلو مكان احد المرشحين او عدم تقديم اكثر مــن قائمة حزبية او مرشح واحد للمقعد الفردى ، واعلان نتيجة الانتخاب ، كما تم تنظيم حالة خلو مكان احد اعضاء المجلس من بين المنتخبين بالقائمة الحزبية او بالانتخاب الفردى .

= عــدل نــص المادتين ٢٤ ، ١٠٢ فقرة ثانية حيث اجيز لاعضاء مجلــس الشــورى فــى المحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية والمشاركة فى مناقشاتــها اسوة بما هو متبع بالنسبة لاعضاء مجلس الشعب.

= قــيد المشــروع نص المادة ١٤٥ بشأن حل المجلس الشعبى ، بأن يكون لاسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء .

= اضاف المشروع نص المادة ١١٢ مكرر الذى يجيز لرئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية . وبعد اخذ رأى محــافظى محافظات القاهرة الكبرى اتخاذ اى اجراء او القيام بأى عمل من شــأنه التنســيق بيــن هــذه المحافظــات فــيما يتعلق بالمرافق والخدمات والمشروعات المشتركة.

- تعمــيم الحكــم الخاص باعتبار اموال الحسابات المنشأة بالوحدات المحلــيةاموالآ عامة وبذلك يمتد الحكم إلى الحسابات الاخرى غير الحسابات المنصــوص عليها فى المواد ٣٨ ، ٤٣ ، ٥٤ ، ٧١ . مثل الحساب الخاص بأغراض استصلاح الاراضى والحساب الخاص بتمويل مشروعات الاسكان، ويخــول الــنص المقترح مجلس الوزراء سلطة تنظيم إدارة هذه الحسابات وقواعد واجراءات الصرف منها ، مع قصر الصرف من هذه الحسابات على الاغراض التى انشئت من لجله . (المادة الخامسة من المشروع) . وبــهذا الــنص يكــتمل نظام الرقابة على الحسابات وفقآ للنصوص المنظمة لها فى القانون الحالى [1].

= وسيرآ على نــهج المشروع فى احكام الرقابة على اعمال الوحدات المحلــية وحتى لا يتعطل تنفيذ الاعمال او الخطة او الموازنة المعتمدة ، فقد اســتحدث المشروع نصآ يعهد إلى رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزيــر المختص بالإدارة المحلية ان يتخذ اى اجراء او يقوم بأى عمل كان يتعيــن علــى المجلس الشعبى المحلى القيام به وفقآ للخطة العامة للدولة او الموازنة المعتمدة او تفرضه القوانين واللوائح اذا كان امتناعه غير قائم على سبب يقره القانون وكان قد تم تنبيهه إلى القيام به .

هذا هو كل ماجاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون المشار إليه .

وننتقل بعد ذلك إلى الشرح التفصيلى لنظام المجالس الشعبية المحلية .

---

(١) قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم لسنة ١٩٨١ والمعدل بالقانون رقم ١٤٥ السنة ١٩٨٨ ولائحته التنفيذية.

المبحث الثانى

تشكيل المجالس الشعبية المحلية

تشكل المجالس الشعبية المحلية بمستوياتــها الخمسة كمايلى :-

١ – المجالس الشعبية بالمحافظات .

٢ – المجالس الشعبية بالمراكز .

٣ – المجالس الشعبية بالمدن .

٤ – المجالس الشعبية بالاحياء .

٥ – المجالس الشعبية بالقرى .

وذلــك عــن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية ونظام الانتخاب الفردى .

والانتخاب يقوم على ركيزتين هما الناخبن والاعضاء .

* الناخبون : وهم الناخبون السياسيون العاديون . وهم المقيدة اسماءهم فى جداول الانتخاب .

١ الأعضاء : وقد حددتــهم المادة ١٧٥ المعدلة من القانون وهم :

١ – ان يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية .

٢ – ان يكــون المرشــح بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الاقل يوم الانتخاب .

٣ – ان يكــون مقيداً فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يرشح نفسه فى دائرتــها وله محل إقامة فى نطاقها .

٤ – ان يجيد القراءة والكتابة .

٥ – ان يكــون قد ادى الخدمة العسكرية الالزامية او اعفى من آدائها طــبقاً للقــانون . ويلاحــظ انه يجب ان لا يكون المرشح قد اوقف حقه فى ممارسة الحقوق السياسية لسبب من الاسباب .

هــذا وقد وضع القانون احكاماً خاصة بالنسبة لبعض فئات المواطنين للظروف المحيطة بعملهم وهم :

اولا : افــراد القوات المسلحة والشرطة واعضاء الهيئات القضائية ، وهؤلاء لا يجوز لهم الترشيح قبل تقديم استقالاتــهم من وظائفهم .

ثانياً : العمد والمشايخ ورؤساء الوحدات المحلية ومديرو المصالح ورؤساء الاجهزة التنفيذية فى نطاق الوحدات المحلية : ولا يجوز لهم الترشيح لعضوية المجالس المحلية للوحدات المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الإستقالة منها .ويراعى انه بالنسبة لأفراد القوات المسلحة والشرطة تعتبر الاستقالة مقبولة بمجرد تقديمها[1] .

هذا ومن اهم ما استحدثه القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ انه جعل انتخاب المجالس الشعبية المحلية على اساس القوائم الحزبية (مادة ٧٥ مكرراً) ومعنى ذلك انه حرم الترشيحات غير الحزبية وهى مصادرة على الحرية وذلك يتنافى مع مبادىء الدستور التى تسوى بين فئات الشعب .

وقد تنبه القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ الذلك وجمع فى هذا القانون الاخير بين نظامى الانتخاب بالقائمة الحزبية والانتخاب الفردى .

- <u>الانتخاب بالقائمة :</u> وقد اوجب المشرع هذا الانتخاب على الاحزاب السياسية المعترف بها عند اجراء الانتخاب واشترط ان يكون لكل حزب قائمة خاصة به والا تشتمل القائمة الواحدة

اكثر من مرشحى حزب واحد . هذا وقد جرت احزاب المعارضة على تشكيل قوائم مشتركة فى انتخابات مجلس الشعب فإن المشرع تدارك ذلك فضمن المادة ٧٥ مكرراً معدلة بمقتضى القانون

١٤٥ لسنة ١٩٨٨ حكماً بمقتضاه " لا يجوز ان تتضمن القائمة الواحدة اكثر من مرشحى حزب واحد . وتبطل كل قائمة يثبت انها تتضمن اسماء منتمية لحزب غير الحزب مقدم القائمة .

بل ان المشرع قد جعل من مخالفة هذا الحكم جريمة جنائية من جرائم التزوير .

- **<u>المرشح الفرد :</u> وهو مرشح فرد واحد فى كل مستوى من مستويات الإدارة المحلية مهما تعدد المرشحون سواء اكان حزبياً او مستقلاً ، ويجرى التصويت لاختيار المرشح الفرد فى ذات الوقت الذى يجرى فيه التصويت على القوائم الحزبية وذلك فى ورقة مستقلة ويحدد لكل مرشح فرد رمز او لون مستقل يصدر به قرار من المحافظ وتطبق القيود الخاصة بانتخابات القائمة على حالة المرشح الفرد .**

---

(١) الإدارة المحلية – مفهومها – موسوعة الحكم المحلي – المنطقة العربية للعلوم الإدارية الجزء الأول – الدكتور / ظريف بطرس – طبعة ١٩٧٧.

هذا ولا يجوز لأحد ان يرشح نفسه فى اكثر من وحدة محلية والا اعتبر مرشحاً فى الوحدة التى قيد ترشيحه فيها اولاً كما لا يجوز لأحد ان يرشح نفسه فى قائمة انتخابية حزبية . وللانتخاب الفردى فى ذات الوحدة المحلية او فى اية وحدة اخرى .

فاذا ماجمع المرشح بين الترشيحين اعتبر مرشحاً للانتخاب الفردى وفى هذه الحالة يكون للاحزاب ان تستكمل العدد المقرر للقائمة خلال الايام الثلاثة التالية لإقفال باب الترشيح .

- الفوز بالمقعد : فرق القانون بين مرشحى القوائم الحزبية وبين المرشح الفرد .

- القوائم الحزبية :اذا لم تقدم اكثر من قائمة حزبية واحدة اعلن انتخاب المرشحين الواردة اسماءهم بالقائمة بالتزكية .

فإذا قدمت للانتخابات اكثر من قائمة حزبية ولم تتوافر الاغلبية المطلقة لأى من القوائم ، اعيد الانتخاب بين القائمتين اللتين حصلتا على اكبرعدد من الاصوات – مادة ٨٦ – واذا خلا مكان احد الاعضاء قبل انتهاء مدة عضويته حل محله العضو الاحتياطى من ذات الصفة بالقائمة المنتخبه طبقاً لترتيب اسماء المرشحين احتياطياً .

- الانتخاب الفردى :

اذا لم يتقدم الا مرشح واحد " اعلن انتخابه بالتزكية " واذا تقدم اكثر من مرشح ، يفوز بالمقعد من حصل على اكثر الاصوات اياً كانت نسبتها لعدد الناخبين ، فكأن المشرع قد قصر انتخابات المرشح الفرد على مرة واحدة ، بعكس انتخابات القائمة ، واذا خلا مكان العضو الفرد حل محله الحاصل على عدد الاصوات التالية له مباشرة ، فإذا كان العضو قد نجح " بالترشيح " فهنا لا بد من اجراء انتخاب تكميلى . وفى جميع الحالات – سواء تم الانتخاب بالقائمة او بالطريق الفردى – تكون مدة العضو الجديد مكملة لمدة عضوية سلفه – مادة ٩٧ – .ومن مستحدثات قانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ هو اسقاط العضوية الاجبارية للنساء فى المجالس الشعبية المحلية ، وترك تقدير تمثيل المرأة للاحزاب السياسية وهو الأمر الذى يتفق مع الدستور والقانون .

ومن ثم سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالى :-

المطلب الاول : مدى دستورية تشكيل المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الثانى : رئاسة المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الأول

مدى دستورية تشكيل المجالس الشعبية المحلية

كـــان تشـــكيل مجلـــس الشعب يتم عن طريق الجمع بين نظام القوائم الحزبـــية وبين المقعد الفردى فى كل دائرة انتخابية ، الا انه طعن على هذا التشـــكيل امـــام المحكمـــة الدستورية العليا وذلك فى ١٩ مايو سنة ١٩٩٠ وقضت المحكمة بسلامة هذا الطعن وقامت الحكومة بالعدول عن هذا النظام والعودة إلى الانتخاب الفردى .

واذا كـــان هـــذا الحكم صدر صدوراً عينياً بالنسبة لمجلس الشعب فإنه اولـــى ان يطبق على المجالس الشعبية المحلية لأن تشكيل هذه المجالس بعد حكم المحكمة الدستورية المشار اليه يعد تشكيلاً باطلاً ومن ثم فإن قراراتـــها تعد ايضاً باطلة [1] .

عدد اعضاء المجالس الشعبية المحلية :

حـــدد القـــانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ عدد اعضاء المجالس الشعبية المحلية على النحو التالى :-

١ المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات :

يشـــكل المجلـــس الشعبى المحلى للمحافظة من ثمانية اعضاء عن كل مركـــز او قسم إدارى احدهم بالانتخاب الفردى . الا ان المشرع قد نص فى المـــادة ١٠ من القانون على وضع خاص بالنسبة لمحافظات القناة ومطروح والـــوادى الجديـــد وشمال سيناء والبحر الاحمر ، اذ يمثل كل مركز او قسم إدارى فيها بأثنى عشر عضواً احدهم بالانتخاب الفردى .

٢ المجالس الشعبية بالمراكز :

يشـــكل المجلس الشعبى المحلى للمركز من عشرة اعضاء عن المدينة عاصمة المركز على ان يكون احدهم بالانتخاب الفردى .

وتمـــثل المدينة التى تضم اكثر من قسم إدارى بأثنى عشر عضواً على ان يكـــون احدهم بالانتخاب الفردى مع مراعاة تمثيل جميع الاقسام الإدارية المكونـــة للمديـــنة . وتمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بثمانية اعضاء عن كل وحدة على ان يكون احدهم بالانتخاب الفردى .

---

(١) الوجيز في القانون الإداري للدكتور / سليمان الطماوي ص ٢٠٤ وما بعدها طبعة ١٩٩٢ دار الفكر العربي.

٣ المجالس الشعبية بالمدن :

يمــثل كل قسم إدارى فى المدينة بأثنى عشر عضواً بالانتخاب الفردى ويشكل المجلس الشعبى المحلى بالمدينة ذات القسم الواحد عشرين عضواً من بينهم عضو بالانتخاب الفردى مادة ٤٧ .

٤ المجالس الشعبية بالأحياء :

تمــثل هذه المجالس على اساس كل قسم إدارى بعشرة اعضاء احدهم بالانــتخاب الفردى . ويشكل المجلس الشعبى المحلى للحى الذى يضم قسماً إدارياً واحداً من ستة عشر عضواً ، على ان يكون احدهم بالانتخاب الفردى ٥٩ .

٥ المجالس الشعبية بالقرى :

يشــكل المجلــس الشعبى المحلى للقرية من عشرين عضواً من بينهم عضــو بالانــتخاب الفردى ، على انه اذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشــمل مجموعة من القرى المتجاورة ، تمثل القرية الرئيسية التى فيها مقر المجلــس بعضوين على الاقل . وتمثل باقى القرى بعضو واحد لكل منها ، علــى ان يكــون المجموع الكلى لعدد الاعضاء زوجياً ولا يجوز فى جميع الاحــوال ان يقــل عــدد اعضاء المجلس عن عشرين عضواً مادة ٦٦ ولا ان يــزيد علــى ذلك الا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الادنى المشار اليه على ان يظل العدد الكلى زوجياً .

ومــن هنا نرى ان القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ قد استوعب التعديل المطلوب فى تشكيل المجالس الشعبية المحلية بمستوياتــها الخمس المتقدمة .

وننتقل بعد ذلك إلى الحديث عن رئاسة هذه المجالس .

المطلب الثانى

رئاسة المجالس الشعبية المحلية

نظم قانون الإدارة المحلية الجديد عملية رئاسة المجالس الشعبية المحلية على النحو التالى :-

١ رئاسة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة :

ينتخــب المجلــس الشعبى المحلى للمحافظة من بين اعضائه فى اول اجتماع لدور الانعقاد العادى ،

ولمــدة هذا الدور رئيساً له ووكيلين على ان يكون احدهما على الاقل مــن العمــال والفلاحيــن ـ ويحل محل الرئيس عند غيابه كل من الوكيلين

بالتـناوب بيـنهما وتكـون الرئاسـة لأكبر الاعضاء سناً اذا غاب الرئيس والوكـيلان واذا خلا مكان احدهم انتخب المجلس من يحل محله الى نـهاية مدته – مادة ١١ –

٢ – رئاسة المجلس الشعبى المحلى للمركز :

ينتخـب المجلس الشعبى المحلى من بين اعضائه – فى اول اجتماع لـدور الانعقـاد العادى ولمدة هذا الدور – رئيساً ووكيلاً له على ان يكون احدهمـا على الاقل من العمال والفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عـند غيابه – واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الاعضاء سناً واذا خـلا مكان احدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نـهاية مدته – مادة ٤٠ – .

٣ – رئاسة المجلس الشعبى المحلى للمدينة :

ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين اعضائه فى اول اجتماع لدور انعقـاده العـادى ولمدة هذا الدور – رئيساً ووكيلاً له على ان يكون احدهما علـى الاقـل من العمال او الفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غـيابه . واذا غاب الرئيس والوكيل يتولى الرئاسة اكبر الاعضاء سناً واذا خـلا مكـان احدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نـهاية مدته – مادة ٤٨– .

٤ – رئاسة المجلس الشعبى المحلى للحى :

ينتخـب المجلـس الشعبى المحلى للحى من بين اعضائه – فى اول اجـتماع لـدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور – رئيساً ووكيلاً له على ان يكـون احدهما على الاقل من العمال او الفلاحين ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الاعضاء سناً واذا خـلا مكان احدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نـهاية مدته – مادة ٦٠ – .

٥ – رئاسة المجلس الشعبى المحلى للقرية :

ينتخـب المجلـس الشعبى المحلى للقرية من بين اعضائه – فى اول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور – رئيساً ووكيلاً على ان يكون احدهمـا على الاقل من العمال والفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عـند غيابه . واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الاعضاء سناً واذا خـلا مكـان احدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نـهاية مدته – مادة ٦٧ – .

المبحث الثالث

اختصاصـــات المجالس الشعبية المحليـــة

تضـــمن القـــانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ اختصاص كل مستوى من مستويات الإدارة المحلية الخمسة كمايلى :

<u>١ - اختصاص المجالس الشعبية للمحافظات :</u>

وينقسم اختصاص المجالس الشعبية للمحافظات إلى : -

أ - اختصاص اصيل .

ب - اختصاص اشرافى .

ج - اختصاص استشارى .

<u>أ - الاختصاص الاصيل للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات :</u>

نصـــت المـــادة ١٢ معدلة من القانون على ان يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة - فى حدود السياسة العامة للدولة - الرقابة على مختلف المـــرافق والاعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة وفقاً للمادة الثانية من القـــانون وبهله ان يطلـــب - عن طريق المحافظ - اية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الاخرى الانتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة .

كما يتولى المجلس الشعبى المحلى الاشراف علىتنفيذ الخطط الخاصة بالتنمـــية المحلـــية ومتابعـــتـــها. وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية .

ومـــن صـــياغة هـــذه المادة السابقة يتضح ان رقابة المجالس الشعبية للمحافظات لها مجالين :-

أ - كافة المرافق والاعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة .

ب - تنفـــيذ الخطـــط الخاصـــة بالتنمـــية المحلية ومتابعتها وذلك فى الوحدات الخمس التى تتكون منها المحافظة .

وبعـــد هذا الاختصاص الشامل اوردت المادة ١٢ المعدلة فى الفقرات مـــن ١ إلى ١٣ الاختصاصات التى يمارسها المجلس فى اطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح وهى :-

١ - اقـــرار ومـــتابعة تنفـــيذ مشـــروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعـــية والموافقـــة على مشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومشروع الحساب الختامى لها

٢ – تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية للمعاونـــة فى المشروعات المحلية – وهذا النص يشجع على التمويل الذاتى للأفــراد والجماعات من ابناء المحافظة وهى الظاهرة التى يلجأ اليها بعض من المحافظين فى الفترة الاخيرة دون الاستناد إلى نص قانونى واضح .

٣ – الموافقــة علـــى المشـــروعات العامة بما يفى بمتطلبات الاسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير[١] .

٤ – الموافقة على انشاء المرافق التى تعود بالنفع العام على المحافظة.

٥ – اقـــرار انشـــاء المشـــروعات الانتاجية المحلية ، وعلى الاخص المشروعات المتعلقة بالامن الغذائى .

٦ – اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلى .

٧ – فـــرض الرسوم ذات الطابع المحلى – وفقاً لاحكام هذا القانون – او تعديلهـــا او تقصير اجل سريانـــها او الاعفاء منها او الغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء .

٨ – دراســـة واعـــداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الامية وتنظيم الاسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها.

٩ – اصدار التوصيات فى المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والامن المحلى .

١٠ – اقرار القواعد العامة لنظام تعامل اجهزة المحافظة مع الجماهير فى كافة المجالات .

١١ – اقتراح إنشاء مناطق حرة او شركات استثمار مشتركة مع رأس مـــال عـــربى او اجنبى ، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الاخرى او مع الوحدات المحلية او الاشخاص الاعتبارية الاخرى بالمحافظة، وذلـــك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة احكام قانون استثمار المال العربى والاجنبى .

١٢ – مباشـــرة الاختصاص المتعلق بمشروعات المجالس الشعبية فى نطاق المحافظة والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بـــها .

---

(١) الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية – للدكتور / عادل محمود حمدي – طبعة ١٩٧٣ جامعة عين شمس.

١٣ – الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والاشتراك فى الندوات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطات المركزية .

هذا وقد اوجبت الفقرة الاخيرة من المادة ١٢ المشار اليها على رئيس المجلس الشعبى المحلى ان يبلغ قرارات المجلس وتوصياته واقتراحاته الى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها .

<u>ملاحظة :</u> يلاحظ من استعراض الفقرة السابقة ان جميع اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات والمنصوص عليها فى المادة ١٢ المشار اليها تندرج تحت طائفة الموافقة او التوصية وقليل منها ما يعطى للمجلس حق اصدار قرارات بالمعنى الدقيق لهذا الإصطلاح .

<u>ب – الاختصاص الاشرافى للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات :</u>

حددت هذا الاختصاص المادة ١٣ المعدلة من القانون وذلك كما يلى :–

" يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة – بالنسبة للمجالس الشعبية الاخرى فى نطاق المحافظة ، وطبقاً للقواعد المقررة فى هذا القانون ولائحته التنفيذية بمايلى :–

أ – الاشراف والرقابة على اعمال ونشاط هذه المجالس .

ب – التصديق او الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

ج – الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء او الغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة اوتغيير اسمائها ويبلغ رئيس المجلس قرار المجلس الى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها .

وواضح من هذا النص انه اعطى المجالس الشعبية للمحافظة سلطات تدريجية من الاشراف والرقابة ثم التصديق والاعتراض والموافقة . وهى سلطة رئاسية بالنسبة للمجالس المحلية .

<u>ج – الاختصاص الاستشارى للمجالس الشعبية المحلية :</u>

نصت على هذا الاختصاص المادة ١٨ معدلة من القانون حيث منحت المجالس الشعبية للمحافظات سلطة استشارية واسعة فى كل ما يتعلق بشئون المحافظة ، حيث نصت على : –

" يبدى المجلس الشعبى للمحافظة رأيه فى الموضوعات التى يرى المحافظ او الوزراء المختصون استشارته فيها ، وعلى المحافظ ان يعرض

علــى رئــيس مجلــس الــوزراء رغبات المجلس الشعبى المحلى المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظة ، والتى لا يمكن تنفيذها محلياً .

وواضـــح مـــن هـــذا النص انه يتعلق برغبات المحافظة التى لا يمكن تنفيذها على مستوى المحافظة .

ومـــن هنا يتضح ان اختصاص المجالس الشعية المحلية للمراكز هو اختصاص يغلب عليه طابع الرقابة والاشراف والمتابعة .

٢ – اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمراكز :

والتنســيق بيــن نشــاطات المجــالس المحلية فى نطاق المركز وهو اختصاص نصت عليه المادة ٤١ من القانون حيث نصت على :-

" يــتولى المجلــس الشــعبى المحلى للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظــة الاشــراف والرقابة على اعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعــة فـــى نطـــاق المركز ، والتصديق على قراراتـــها فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية ، كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم اكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز ويختص فى حدود القوانين واللوائح بمايأتى :-

١ – اقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها واقرار مشروع الحساب الختامى[1] .

٢ – تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها[2] .

٣ – اقتراح انشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز.

٤ – تحديـــد واقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها .

٥ – الموافقـــة علـــى القواعد العامة لتنظيم تعامل اجهزة المركز مع الجماهير فى كافة المجالات .

٦ – الموافقـــة علـــى القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بـــها .

٧ – اقتراح خطط الكفاية الانتاجية .

---

(١) المرفق المحلي – دراسة مقارنة – للدكتور / منير إبراهيم شلبي – طبعة ١٩٧٧ جامعة عين شمس.
(٢) استقلال الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية والقانون المقارن – للدكتور / محمد نور الدين عبد الرازق.

٣ – اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمدن :

حددت اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمدن المادة ٤٩ من القانون حيث نصت على :-

اولآ : الــرقابة والاشراف على مجالس الاحياء والتنسيق بينها ، وذلك اذا قسمت المدينة الى احياء بطبيعة الحال .

ثانــيآ : الــرقابة علـــى مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق المدينة .

ثالــثآ : ممارســـة الاختصاصات المنصوص عليها فى المادة ٤١ فى الفقرات من ١ : ٧ .

وقد حددت هذا الاختصاص المادة ٦١ من القانون حيث نصت على :-

٤ – اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للأحياء :

" يتولى المجلس الشعبى المحلى للحى فى نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى ، ويختص فى حدود القوانين واللوائح بالمسائل المنصوص عليها فى البنود من ١ : ٧ من المادة ٤١ على مستوى الحى .

٥ – اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للقرى :

حـــددت المـــادة ٦٨ من القانون هذه الاختصاصات ، فالمجلس الشعبى المحلى للقرية يتولى بصفة عامة وفى نطاق السياسة العامة للمركز ، الرقابة علـــى مخـــتلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاقه – ويمارس المجلس المحلـــى بصـــفة خاصـــة – وفى حدود القوانين واللوائح – الاختصاصات التالية:-

١ – اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً .

٢ – اقتراح مشروع الموازنة واقتراح مشروع الحساب الختامى .

٣ – اقـــتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية فى نطاق القرية لرفع مستواها .

٤ – العمل على نشر الوعى بما يحقق تحسين وتنويع الانتاج الزراعى

٥ – اقتراح انشاء مختلف المرافق العامة بالقرية .

٦ – العمـــل على محو الامية وتنظيم الاسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية .

ونـــرى من عرض النصوص القانونية السابقة ان القانون قد فرق فى الاختصـــاص بين مجلس محلى المدينة ومجلس محلى القرية ، فى حين ان القـــرية هى اساس المجتمع وكان يجب ان يكون كلى الاختصاصين واحد . حيــث جعـــل اختصاص مجلس القرية فى مجال الموازنة هو " اقتراح " فى حين يجب ان يكون الاختصاص هو " الاقرار " .

وسوف نقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب كمايلى :-

المطلـــب الاول : كيفـــية ممارســـة المجـــالس الشـــعبية المحلـــية لاختصاصاتـــها .

المطلب الثانى : الاشراف على المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الثالث : الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية وموازنة كل منها .

وسوف نلقى الضوء على ذلك بشىء من التفصيل فيمايلى :-

المطلب الأول

كيفية ممارسة المجالس الشعبية المحلية لإختصاصاتـــها

سوف لا نخوض كثيراً فى الاختصاصات وفقاً للقوانين السابقة ، ولكن نكـــتفى بما ورد فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

١ احـــتفظ المشــــرع لأعضاء مجلسى الشعب والشورى بحق حضور جلسات مجالس الوحدات المحلية فى نطاق الدائرة الانتخابية التى يمثلونـــها ، ولكنه ميز بين اعضاء مجلسى الشعب والشورى ، فقد اجاز لأعضاء مجلس الشعب حضور جلسات جميع المجالس المحلية بمستوياتـــها الخمسة ، وجاء ذلـــك فى المادتين ٢٤ ، ١٠٢ المعدلة بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ . فى حين قصــــر حـــق اعضاء مجلس الشورى على حضور جلسات المجلس الشعبى المحلـــى علـــى مســـتوى المحافظـــة مادة ٢٤ ولايجوز لأعضاء مجلس الشعب ومجلس الشورى ان يشاركوا فى اعمال المجلس الشعبى المحلى الذى يحضرون جلساته ، ويكون لهم الحق فى تقديم الاقتراحات والاسئلة وطلبات الاحاطـــة ، ولا يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات . وهذا الوضع الذى اتى به القانون يجعل عضو البرلمان على بصيرة بمشاكل المحليات .

٢ – اوجـب المشــرع على رئيس كل وحدة محلية ان يحضر جميع جلسات المجلس الشعبى المحلى للوحدة كما يحضرها من يرى رئيس الوحدة ضــرورة حضــورهم مــن مديــرى الإدارات او الاجهــزة ممــن تتصل اختصاصاتــها بالمسائل المعروضة على المجلس – مادة ١٠٢ / ١ .

٣ –الغــى المشرع حق الاستجواب فى القانون رقم ٤٣ لسنة١٩٧٩ ثم اعــاده مــرة اخــرى بمقتضى القانون رقم ٥٠ اسنة ١٩٨١ ثم عاد والغاه بمقتضى القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

وان كــان المشــرع يضع العلاقة بين اجهزة التنفيذ والمجالس الشعبية المحلــية علــى نسق العلاقة بين البرلمان والحكومة ، ويظهر هذا الامر فى النقاط التالية :–

أ – للمحــافظ ولكــل مــن رؤســاء الوحــدات المحلــية حق التقدم بإقتراحاتــهم إلى المجلس الشعبى المحلى المختص ، وذلك فى المسائل التى تدخل فى اختصاص المجلس ، وطبقاً للأوضاع التى تحددها اللائحة الداخلية – مادة ١٠٣ من القانون – .

ب – لكــل عضــو من اعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ان يوجــه للمحــافظ او لنواب المحافظ ، ولكل من رؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة اسئلة فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتــهم .

وعلى المحافظ او غيره ممن توجه اليهم الاسئلة الاجابة بجلسة المجلس الشــعبى المحلــى إلا اذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها . ويجوز للمحــافظ ان ينيــب فــى الــرد على الاسئلة الموجهة إليه رؤساء المصالح والهيئات العامة – مادة ١٩ معدلة – .هذا وقد نظمت المادة ١٠٦ معدلة من القانون هذا الموضوع فى المستويات الاربعة الاخرى حيث خولت الاعضاء حــق توجــيه الاســئلة وطلــبات الاحاطة لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين والى مديرى الإدارات ورؤساء الاجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق الوحدة المحلية المعنية . وفى جميع الحالات يجب ان يكــون الســؤال فــى امر من الامور المحلية والا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه او ان يكون له صفة شخصية .

ج – يجوز لعدد لا يقل عن خمسة من اعضاء المجلس الشعبى المحلى ان يطلــبوا طــرح موضوع عام يتصل بالمحافظة او بغيرها من الوحدات المحلــية فــى نطاقهــا للمناقشة العامة . وللمجلس مناقشة هذه الموضوعات

وتبادل الرأى بشأنـــها وذلك طبقاً للأوضاع والاجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية مادة ١٠٥ – [١].

د يجـــوز لكـــل عضو من اعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ان يطلب احاطة المحافظ او غيره من نواب المحافظ او من رؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة علماً بأمر اهمية عامة عاجلة فى اختصاصاتـــهم. وعلى مقدم طلب الاحاطة ان يحدد الامور التى يتضمنها ويبين صفتها العامة والعاجلة . وقد احال المشروع الى اللائحة الداخلية للمجلس فيما يتعلق بتنظيم اجـــراءات واوضـــاع تقديم طلبات الاحاطة والاجابة عنها مادة ٢٠ معدلة كمـــا ان القـــانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ قد اعطىهذا الحق لأعضاء المجلس الشـــعبى المحلـــى فى المركز او الحى او القرية بالنسبة الى رؤساء وحدات الإدارة المحلـــية المختصـــين ، ومديرى الإدارات ورؤساء الاجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق الوحدة المحلية .

هــــ اســـقط المشرع حق الاستجواب الذى كان منصوصاً عليه فى القانون الملغى حيث صدر القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨٨ خالياً من هذا الحق وخيراً فعل لان هذا الحق لا يتناسب مع طبيعة الإدارة المحلية .

المطلب الثانى

الإشراف على المجالس الشعبية المحلية

اشـــراف الحكومة المركزية على المجالس الشعبية المحلية هو فى حد ذاتـــه وصاية إدارية وهو يقلل من دور المجالس الشعبية المحلية ، وقد دعم القـــانون رقـــم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ من سلطة الاشراف بالنسبة لرئيس مجلس الـــوزراء . وفـــيما يلـــى نعـــرض لبعض الجهات التى خولها المشرع هذه السلطات .

الفرع الأول

أولاً : الإشراف من قبل جهات الإدارة المركزية

١ رئيس الجمهورية ووصايته :

كانـــت القوانيـــن الـــثلاثة السابقة تعطى سلطات اكبر للاشراف على المجالس الشعبية المحلية من قبل رئيس الجمهورية الا ان القانون الحالى قد نقـــل ســـلطات هـــذا الاشراف او الجزء الاكبر منها إلى مجلس الوزراء او

---

(١) الإدارة المحلية – مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية – للدكتور / علي الصاوي – طبعة ١٩٩٥ – مكتبة نهضة الشرق.

رئيســه او المحــافظ . ومن اهم اختصاصات رئيس الجمهورية فى القانون الجديد المعدل :-

١ – رئــيس الجمهورية هو الذى يصدر القرار بإنشاء المحافظات او بإلغائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمها – مادة ١ من القانون – .

٢ – رئيس الجمهورية هو الذى يصدر القرار المحدد للمرافق القومية وذات الطبيعة الخاصة[١] .

٣ – رئــيس الجمهوريــة هــو الــذى يصــدر القرار الخاص بتقسيم الجمهورية الى اقاليم اقتصادية – مادة٧

٤ – رئــيس الجمهوريــة هــو الــذى يفصل فى حالة تقرير مسئولية المحافظ من قبل مجلس المحافظة .

<u>٢ – البرلمان " مجلس الشعب " ووصايته :</u>

اعطــى المشــرع صــلة ما بين مجلس الشعب وبين المجالس الشعبية المحلــية علــى مستوى المحافظة وذلك حسبماورد فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ واوضح هذه الملامح فى الآتى :-

١ – نصــت المــواد ٢٤ ، ١٠٢ معدلتين من القانون فى اعطاء الحق لأعضــاء مجلس الشعب فى حضورجلسات جميع المجالس الشعبية المحلية الواقعــة فــى نطاق دوائرهم الانتخابية والمشاركة فى مناقشاتــهاوحق تقديم الاقترحات والاسئلة وطلبات الاحاطة على ان لا يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات .

٢ – قضت المادة ١٢٩ من القانون على انه " لا يجوز لوحدات الإدارة المحلية ابرام اى قرض او الارتباط بأى عمل مشروع غير وارد فى الخطة او الموازنــة اذا كــان يترتب عليه انفاق مبالغ فى فترة مقبلة الا بعد موافقة مجلس الشعب .

٣ – اوجــب القــانون على الوزير المختص بالإدارة المحلية ان يقدم لرئــيس مجلس الشعب تقريراً سنوياً عن نشاط وانجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ماتم تنفيذه من خطط التنمية والموزنات الخاصة بكل محافظة وبيان بالاسئلة وطلبات الاحاطة والاقتراحات المهمة التى تمت مناقشتها فى المجالس الشعبية المحلية والقرارات التى صدرت بشأنــها .

---

(١) مادة ٢ معدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

ء – مجلس الوزراء ووصايته :

أعطـــى القـــانون الحق لمجلس الوزراء فى اصدار قرارات فى بعض الامور الهامة المتعلقة بالإدارة المحلية وهى كالآتى : –

١ – يجـــب موافقـــة مجلس الوزراء على فرض الرسوم ذات الطابع المحلـــى التى يقررها المجلس الشعبى للمحافظات او تعديلها او تقصير اجل سريانـــها او الاعفاء منها [١] .

٢ – يجـــب موافقـــة مجلس الوزراء بالنسبة لتصرف المجلس الشعبى المحلـــى للمحافظـــة بالمجان فى مال من اموالها الثابتة والمنقولة او تأجيره بايجـــار اسمى او بأقل من المثل فى الحالات المحددة في المادة ١٤ المعدلة من القانون – وذلك اذا ذادت قيمة التصرف على خمسين الف جنيه – وكذلك يجـــب موافقـــة مجلـــس الوزراء اذا اريد تجديد عقد ايجار يرد على اموال المحافظة لمدة تزيد على ثلاثين عاماً[٢] .

٣ – تنظـــيم قواعد وإدارة كل من الحساب الخاص بإصلاح الاراضى علـــى مســـتوى المحافظـــة والحســـاب الخاص بتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة يتم بقرار من مجلس الوزراء .

٤ – لايجـــوز التصرف بالمجان فى مال من اموال المركز او تأجيره بإيجار اسمى او اقل من اجر المثل ،فيما يجاوز خمسين الف جنيه فى السنة المالية الواحدة الا بموافقة مجلس الوزراء – مادة ٤٢ معدلة –

٥ – اذا رفـــض المجلس الشعبى المحلى للمدينة فرض رسم او تعديله بـــناء علـــى طلـــب المحافظ ، يعرض الأمر على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ليقرر فيه مايراه . فإذا استمر الخلاف ، عرض الامر على مجلس الوزراء ، ويكون قراره فى هذا الشأن نـــهائياً – مادة ٥٣ معدلة – .

٦ – فى حالة عدم تكامل العدد القانونى اللازم لإنعقاد المجلس الشعبى المحلـــى للمحافظـــة وبعد اتخاذ الاجراءات المنصوص عليها فى القانون ، يعرض الأمر على مجلس الوزراء لإجراء شئونه فيه – مادة ١٠٠ معدلة .

٧ – اذا اعـــترض المحافظ على قرار اصدره المجلس الشعبى المحلى للمحافظـــة فـــى الحالات المقررة فى المادة ١٣٢ معدلة من القانون واصر

---

(١) مادة ٧/١٢ .

(٢) الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة – للدكتور / سليمان محمد الطماوي – طبعة ١٩٩٥.

المجلس الشعبى للمحافظة على قراره يعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء ليتخذ قراراً نهائياً فى النزاع .

٨ – اعطى القانون فى المادة ١٣٣ معدلة مجلس الوزراء سلطة شاملة فى الرقابة على المحافظات ، حيث تضمنت ان يتولى مجلس الوزراء الرقابة على اعمال المحافظات وتقييم آدائها لأعمالها طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ، وتستهدف هذه الرقابة الآتى :–

أ – مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة .

ب – تحقيق المحافظات للأهداف المقررة وتقييم آدائها وتنفيذها للتوجيهات التى تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات .

٩ – نصت المادة الرابعة فقرة ثانية من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ على انه " يجوز زيادة الرسوم المشار اليها بما لا يجاوز مثلى الفئات المنصوص عليها فى القرار المشار اليه ، وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض من الوزير المختص بالإدارة المحلية واقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظ المختص .

<u>٤ – اشراف رئيس مجلس الوزراء :</u>

اشراف رئيس مجلس الوزراء على المجالس الشعبية المحلية ذادت فى ظل القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ وذلك على النحو التالى : –

١ – ان رئيس مجلس الوزراء هو الذى اصدر اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ استناداً الى نص المادة الخامسة من قانون اصدار القانون المشار اليه ، وقد اصدرها بمقتضى قراره رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ وعدلها بمقتضى قراره رقم ١٣٤ لسنة ١٩٨٢ .

٢ – تجب موافقة رئيس مجلس الوزراء اذا اراد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة التصرف بالمجان او التأجير بإيجار اسمى او اقل من اجر المثل فى الحالات المسموح بها ، اذا كان التصرف فى حدود خمسين الف جنيه فى السنة المالية الواحدة – مادة ١٤ معدلة – .

٣ – على المحافظ ان يعرض على رئيس مجلس الوزراء رغبات المجلس الشعبى المحلى المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظة والتى لا يمكن تنفيذها محلياً – مادة ١٨ معدلة – .

٤ – المحافظ مسئول امام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لإختصاصاته ، وعليه ان يعرض على الوزير المختص بالإدارة المحلية تقارير دورية عن نتائج الاعمال فى مختلف الانشطة التى تزاولها المحافظة واية موضوعات تحتاج الى تنسيق مع المحافظات او الوزارات المعنية ، على ان يعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية على رئيس مجلس الوزراء تقريراً دورياً عن نتائج الاعمال فى المحافظات المختلفة ، وذلك بعد دراسة التقارير الدورية التى تقدم له من المحافظين[١] .

وقد اعطى القانون رئيس مجلس الوزراء الحق فى عقد اجتماع مشترك فى فترات دورية بين الوزراء والمحافظين لمناقشة وسائل دعم التعاون والتنسيق بين الوزارات والمحافظات ، وتبادل الرأى فى اسلوب تذليل ماقد يعترض تطبيق نظام الإدارة المحلية من عقبات – ٢٩ مكرراً – .

٥ – تجب موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول المحافظات التبرعات والهبات والوصايا التى ترد من هيئات او اشخاص اجنبية وكذلك الشأن بالنسبة للمركز والمدينة والقرية – المواد ٣٥ – ٤٣ – ٥١ –٦٩ معدلة[٢] .

٦ – تتعين موافقة رئيس مجلس الوزراء فى حالة التصرف بالمجان من قبل المجلس الشعبى المحلى للمركز وبالشروط المقررة فى المادة ، إذا كان التصرف فى حدود خمسين الف جنيه – مادة ٤٢ معدلة – .

٧ – يكون لكل مركز رئيس ، هو رئيس المدينة عاصمة المركز " يختاره رئيس مجلس الوزراء .

٨ – يصدر بالتعيين لشغل مناصب السكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين ورؤساء المدن والاحياء ، كما يصدر بنقلهم بين وحدات الإدارة المحلية ، ونقلهم الى اجهزة الإدارة المحلية المختلفة قرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين المختصين – مادة ١٣٩ معدلة – .

٩ – جاءت المادتين ١١٢ مكرراً و ١٣٣ فقرة اخيرة من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بسلطتين جديدتين لرئيس مجلس الوزراء هما :-

" انه لرئيس مجلس الوزراء اتخاذ اى اجراء او القيام بأى عمل من شأنه التنسيق بين المحافظات فيما يتعلق بالمرافق والخدمات والمشروعات

---

(١) الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة – للدكتور / سليمان محمد الطماوي – طبعة ١٩٩٥.
(٢) شرح نظام الحكم المحلي الجديد – للدكتور / سليمان محمد الطماوي – طبعة ١٩٠٠.

المشتركة . وذلك بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية ، واخذ رأى المحافظين " - مادة ١١٢ مكرراً - .

" لرئيس مجلس الوزراء - بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد اخذ رأى المحافظ المختص - ان يتخذ اى اجراء او ان يقوم بأى عمل كان يتعين على اى من المجالس الشعبية المحلية القيام به ، وفقاً للخطة العامة للدولة او الموازنة المعتمدة ، او تفرضه القوانين واللوائح ، اذا كان امتناعه عن ذلك غير قائم على سبب يقره القانون ، وكان قد تم تنبيهه الى القيام به " - مادة ١٣٣ فقرة اخيرة - .

ويلاحظ ان هذا الاختصاص خطير حيث انه اعطى الحق لرئيس مجلس الوزراء فى الحلول محل المجالس الشعبية المحلية فى اتخاذ قرار او القيام بأى عمل يدخل فى اختصاصها .

وقد احاط المشرع هذا الحق بضمانات اساسية هى :-

أ - ان يمارس هذا الاختصاص بواسطة رئيس مجلس الوزراء ، وبناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد اخذ رأى المحافظ المختص .

ب - لا يمارس هذا الاختصاص الا اذا امتنع المجلس المحلى عن ممارسة اختصاصه فى المجالات التى حددها المشرع .

ج - موضوع الحلول هذا لا يثار الا اذا امتنع المجلس المحلى عن اتخاذ اى اجراء او القيام بأى عمل مما يدخل فى اختصاصه .

د - يجب ان يكون الاجراء او العمل ، قد اوجبته الخطة العامة للدولة، او الموازنة المعتمدة او تفرضه القوانين واللوائح .

هـ - يجب على الإدارة المركزية قبل ان تحل محل المجلس المحلى ان تنبهه الى القيام بالعمل الذى قصر فى اتخاذه ، وان امتناعه لا اساس له من القانون .

و - تشمل سلطة الحلول جميع المجالس المحلية بمستوياتها الخمسة .

كما انه يلاحظ انه فى حالة اساءة الإدارة استخدام هذه السلطة التى استحدثها المشرع فإن مجلس الدولة هو الحكم فى ذلك .

٥ – اشــراف المجلس الأعلى للإدارة المحلية :

هذا المجلس هو الذى حل محل مجلس المحافظين بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، وقد تضاءل اختصاص هذا المجلس اذ نقلت اختصاصاته الى مجلس الوزراء او إلى رئيس مجلس الوزراء ويمكن حصر اختصاصاته فيمايلى :-

أ – نصت المادة ٨ معدلة على انه يختص بالنظر فى توصيات اللجنه العليا للتخطيط الاقليمى .

ب – يضــع المجلــس الاعلى للإدارة المحلية القواعد والضوابط التى يتعين اتباعها عند النظر فى سلوك اعضاء المجالس الشعبية المحلية اذا اخلوا بمقتضيات السلوك الواجب – مادة ١٠٧ معدلة – .

٣ – يضــع المجلس الاعلى للإدارة المحلية اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية – مادة ١١٤ معدلة – .

٦ – اشــراف الوزير المختص بالإدارة المحلية :

تقلــص دور الوزيــر المختص بالإدارة المحلية حتى اصبح محدوداً ، ويمكن حصره فى النقاط التالية :-

١ – اذا لم يتكامل العدد القانونى اللازم لإنعقاد المجلس الشعبى المحلى للمحافظــة بعــد اتخاذ الاجراءات القانونية – يخطر رئيس المجلس الشعبى المحلــى او المحــافظ " الوزير المختص بالإدارة المحلية " بتقرير عن ذلك لعرض الامر على مجلس الوزراء – مادة ١٠٠ معدلة .

٢ – اذا اعــترض المحافظ على قرار اصدره المجلس الشعبى المحلى للمحافظة واصر المجلس على رأيه فإن للوزير المختص بالإدارة المحلية ان يعرض الامر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغه به – مادة ١٣٢ معدلة – .

٣ – يقــدم الوزير المختص بالإدارة المحلية – لرئيس مجلس الشعب – تقريــراً ســنوياً عــن نشــاط وانجازات المجالس الشعبية – مادة ١٣٣ معدلة – .

٤ – يصــدر بحــل المجلــس الشعبى المحلى للمحافظة او لغيرها من وحــدات الإدارة المحلــية قــرار مســبب مــن مجلس الوزراء ، بناء على مايعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية – مادة ١٤٥ معدلة – .

٥ - اضـــاف القـــانون رقـــم ١٤٥ لســـنة ١٩٨٨ فى المادة ١٣٢ فى فقـــرتـــها الاخـــيرة الحـــق للوزير المختص بالإدارة المحلية فى الفصل فى النزاع بين المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة وبين سلطة الوصاية ويكون قرار الوزير نـــهائياً .

٧ – الاشـــراف الممنوح للوزارات الأخرى :

للـــوزارات المختلفة نوعاً من الاشراف على المجالس الشعبية المحلية وذلك فيما يتعلق باداء الخدمات المتصلة بكل وزارة من الوزارات فى الدولة ، ويتضح ذلك فيما يلى :–

١ – اكـــتفى المشـــرع بالاختصاص الممنوح لمجلس الوزراء ورئيس مجلـــس الوزراء فى الاشراف على المجالس الشعبية المحلية ووضع الاصل العـــام فى المادة ١٣٤ من القانون والتى تقرر " لكل من الوزراء فى نطاق اختصاص وزارته :–

أ – ابلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنـــية وكذلك ابلاغ الوحدات المحلية بما يراه من ارشادات وتوجيهات فنية تؤدى الى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة ، وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولى وشئون التموين وتسعير السلع[1] .

ب – وضـــع خطـــة ســـنوية بالاتفاق مع المحافظين المعنيين لتوزيع وتنســـيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتـــها ، وتبليغ هذه الخطة الى المحافظين لاتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذها .

ج – المساهمة مع الوحدات المحلية فى الاعمال والمشروعات الداخلة فى اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها ، وقد نص المشرع على بعض الوزارات ذات الصلة الخاصة بالإدارة المحلية ومن ذلك:

١ – اختصـــاص المجالس المحلية للمحافظات فى مجال التصرف فى الاراضـــى المعدة للبناء والمملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظـــة ، وفى خصوص قواعد التصرف فى الاراضى القابلة للإستزراع داخـــل الزمام والاراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلومترين والتى تتولى المحافظـــة استصـــلاحها . فهـــنا اوجب المشرع اخذ رأى وزارة استصلاح

---

(١) النظم السياسية والقانون الدستوري – للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ٢٠٠٠.

الاراضى ، وفيما يتعلق بالاراضى الواقعة خارج الزمام فيكون استصلاحها وفـق خطـة قومية تتولى تنفيذها وزارة استصلاح الاراضى والجهات التى تحددها بالتنسيق مع المحافظة المختصة[1] .

ب – يجب اخذ رأى وزارة التخطيط والمالية والصناعة والقوى العاملة اذا اريد تحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظات او انشاء لجان للخدمات بـها – مادة ١١٠ معدلة – .

ج – نصـت المـادة ٧٩ معدلـة علـى دور وزيـر العدل فى مجال الاعتراض على الترشيحات للمجالس المحلية .

د – لا يجـوز للوحـدات المحلية الارتباط بأية مشروعات استثمارية مشـتركة مـع رأسـمال عـربى او اجنبى الا بعد موافقة جهات التخطيط المختصة والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة – مادة ١١٥ معدلة .

٢ – نصت قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة وخصوصاً المادة ١٣٦ من القـانون الاخير على اخضاع حسابات المجالس المحلية لرقابة مزدوجة من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات ، حيث نصت على " يتولى كل مـن وزارة المالـية والجهاز المركزى للمحاسبات – طبقاً لقانون الموازنة العامـة وقـانون الجهاز المركزى للمحاسبات – مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتـها ومصروفاتـها ، ويكون ممثلوا وزارة المالية فى هذه الوحدات مسئولين عن صحة هذه الحسابات ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعلـيمات المالـية المعمول بـها . وذلك على النحو الذى تفصله اللائحة المالية .

وحيـث ان الإدارة المحلية هى جزء من إدارة الدولة فإن مجلس الدولة هـو الـذى يتولى الإفتاء فى الموضوعات القانونية المتعلقة بوحدات الإدارة المحلـية ، كمـا تتولى إدارة قضايا الدولة مباشرة الدعاوى التى تكون هذه الوحـدات طـرفاً فـيها . وتتم احالة الموضوعات المشار اليها من رئيس المجلـس الشـعبى المحلـى للمحافظة او من المحافظ المختص او من ينيبه بحسب الاحوال – مادة ١٣٧– .

ويجب مراعاة ان الوزارات فى هذ الشأن لا تمارس اختصاص رئاسى علـى المجـالس الشعبية المحلية بل دورها ينحصر فى التوجيه الفنى وفى

---

(١) الوسيط في القانون الإداري – تنظيم الإدارة العامة – للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي طبعة ١٩٩٥.

تبصـــير المجالس الشعبية المحلية بالخطة المثلى التى تؤدى الى حسن تنفيذ السياسة العامة للدولة . اما فى نطاق تنفيذ هذه السياسة فإن استقلال المجالس المحلـــية يـــبقى كقـــاعدة عامة فى حدود الوصاية الإدارية المقررة للجهات المشار اليها آنفاً .

ثانياً : الاشراف فى نطاق اللامركزية الاقليمية

مـــنح المشرع فى القانون الجديد نفس الصلاحيات التى كان منصوص علـــيها فى القوانين السابقة وذلك بالنسبة للمحافظ ورؤساء الوحدات الاقليمية فى حق الاعتراض على بعض القرارات الصادرة من المجالس المحلية ، كما انـــه ايضاً وضع المجالس المحلية فى نطاق المحافظة تحت اشراف ووصاية المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وطبق ذات المبدأ بالنسبة للوحدات الاخرى فجعل المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى تحت اشراف المجلس الشعبى المحلـــى للمركـــز . ووضع المجالس الشعبية المحلية للاحياء تحت وصاية المجلس الشعبى المحلى للمدينة .

وســـوف نعـــرض بإيجـــاز شديد لمظاهر هذه السلطة بالنسبة للمحافظ ورؤساء الوحدات الاخرى . ثم بالنسبة للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

<u>١ – سلطة المحافظ ورؤساء الوحدات الاقليمية الأخرى :</u>

نعرض بإيجاز لسلطات المحافظ كما وردت فى القانون الجديد ، حيث نصـــت المادة الاولى فقرة (ج) معدلة ، حيث جعلت انشاء القرى بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز .

– كما نصت المادة ٤ من القانون بان يمثل كل محافظة محافظها . كما ان المـــواد ٢٦ ، ٢٧ مـــن القـــانون تعرضت لاختصاصات المحافظ حيث تضـــمنت الاساس العام لاختصاص المحافظين وانه يمثل السلطة التنفيذية – كمـــا ان المحافظيـــن قد منحوا سلطات الوزراء بالنسبة للمرافق وفى نطاق المحافظة وبالنسبة الى القرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة.

– والمـــادة ٢٧ مكـــرراً من ذات القانون جعلت المحافظ رئيساً لجميع العاملين فى نطاق المحافظة .

– وقـــد ورد فـــى المـــواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣١ ، ٣٢ مـــن القانون على التوالى:–

التصـــرف فى الاراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلـــية ، وقواعـــد استصـــلاح الاراضى وتوزيعها . كذلك منح المحافظ

اختصاصات الوزير المختص ، وكذلك اختصاصات وزير المالية المنصوص عليها في اللوائح وذلك في المسائل المالية والإدارية بالنسبة للمرافق التي نقلت الى الوحدات المحلية ولإجهزتها وموازناتها . كذلك حق المحافظ في تفويض بعض اختصاصاته وكذلك رئاسة المجلس التنفيذي للمحافظة .

١ – المحافظ هو الذي يصدر القرار الخاص بتنظيم حساب الخدمات والتنمية .

٢ – يجب موافقة المحافظ على مايفرضه المجلس المحلي للمدينة من رسوم [1].

٣ – تضمنت المواد ٥٤ ، ٧١ ، ٧٨ ، ٧٩ ، ٨١ ، ٨٣ ، ٨٤ معدلة بسلطات المحافظ سواء في تنظيم حساب الخدمات الخاص بالمدينة والقرية وتنظيم الانتخابات المحلية في نطاق المحافظة[2] .

٤ – المحافظ هو الذي يعلن نتيجة الانتخابات المحلية ويدعو المجالس المحلية للإجتماع .

٥ – لا يجوز للوحدات المحلية ان تتعاقد مع احد اعضاء مجالسها الا بعد موافقة المحافظ .

٦ – يجوز بقرار من المحافظ – بناء على اقتراح الجهات المختصة – تحديد نطاق مناطق صناعية بالمحافظات وانشاء لجان للخدمات بها .

٧ – لا يجوز لوحدات الإدارة المحلية قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو ان يغير تخصيصها الا بموافقة المحافظ . ويجب موافقة المحافظين على قبول التبرعات والمساعدات التي تقدمها هيئات او اشخاص اجنبية .

٨ – اعطى المشروع اختصاصات واسعة للمحافظين بالنسبة لشغل مناصب سكرتيري العموم والسكرتيرين المساعدين ورؤساء المراكز والمدن والاحياء والقرى اما منفردين او بعد الاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء .

٩ – نصت المادة ١٤٠ من القانون وكذلك المادة ١٤١ على ان يحدد المحافظ الوظائف التي يكون شغلها بإمتحان ، وتلك التي تشغل بدون

---

(١) المواد ٣٨، ٥٣ ، ٨٦ ، ٩٢ ، ١١٠ ، ١٢٠ ، ١٢٤ ، ١٢٨ ، ١٣٩ ، ١٤٠ ، ١٤١ ، من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .

(٢) الوسيط في القانون الإداري – الجزء الأول – للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي – طبعة ٢٠٠٠.

امـــتحان. كما يجوز للمحافظ ان يشغل بعض الوظائف بطريق التعاقد مقابل مكافأة شاملة .

١٠ – نصـــت المـــادة ١٣٢ من القانون على انه " للمحافظ او رئيس الوحـــدة المحلـــية المخـــتص الاعتراض على اى قرار يصدر من المجلس الشعبى المحلى بالمخالفة للخطة العامة للدولة او الموازنة المعتمدة او ينطوى على اية مخالفة للقوانين او اللوائح او يخرج عن اختصاص المجالس المحددة فى هذا القانون وله (فى هذه الحالة) اعادة القرار إلى المجلس الشعبى الذى اصدره مشفوعاً بملاحظاته والاسباب التى يبنى عليها أعتراضه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ابلاغ القرار .

فـــإذا اصـــر المجلـــس الشعبى المحلى للمحافظة على قراره . عرض الوزيـــر المخـــتص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يومـــاً مـــن تـــاريخ ابلاغه به . ويقوم مجلس الوزراء بالبت فى القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه ويكون قرار المجلـــس فـــى هـــذا الشأن نـــهائياً . اما فى حالة اصرار اى من المجالس الشـــعبية المحلـــية للوحدات الاخرى على قراره ، يخطر المحافظ المختص رئـــيس المجلـــس الشـــعبى المحلى للمحافظة ، ويعرض الأمر على الوزير المخـــتص بـــالإدارة المحلية ، ويقوم الوزير بالبت فى القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضها عليه ويكون قراره فى هذا الشأن نـــهائياً .

١١ – واخـــيراً منحـــت المادة ١٣٥ من القانون المحافظ سلطة واسعة بالنســـبة للوحـــدات المحلـــية فى نطاق المحافظة حيث نصت على " يتولى المحافظ التفتيش على الاجهزة التنفيذية للوحدات المحلية فى نطاق المحافظة والمـــرافق الخاضـــعة لإشرافها ، وله ان يكلف بإجراء هذا التفتيش اجهزة الرقابة المختصة او من يختاره من الفنيين والإداريين المختصين من العاملين المدنيين بالمحافظة .

<u>٢ – سلطة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للوحدات الأخرى :</u>

نصـــت المادة ١٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على ان " يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وطبقاً للقواعد المقررة فى القانون ولائحته التنفيذية بمايأتى :–

أ – الأشراف والرقابة على اعمال ونشاط هذه المجالس .

ب – التصديق او الاعتراض على القرارات التى تصدر من المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

ج – الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء او الغاء الوحدات المحلية فــى نطاق المحافظة او تغيير اسمائها ويبلغ رئيس المجلس قرارات المجلس إلــى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها . (يلاحظ ان هذه المــدة كانت ثلاثة ايام فى القانون الملغى ثم نيدت الى سبعة ايام عند صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ثم نيدت الى خمسة عشر يوماً بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١) .

ثــم جــاءت المادة ١١٤ من القانون وخولت المجلس الشعبى المحلى للمحافظة سلطة واسعة اذ يكون بمقتضاها ان يعتمد اللوائح الداخلية للمجالس الشــعبية المحلية الاخرى فى نطاق المحافظة – وهنا معناه ان تنفذ اللائحة قبل موافقة المجلس الشعبى المحلى – ومن يملك الموافقة يملك الرفض وهنا فإنــها سلطة خطيرة [1] .

ونــص القانون على بعض الاختصاصات التى تمارسها تلك المجالس فــى حالات فردية منها : ضرورة موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على انشاء والغاء وتحديد نطاق وتغيير اسماء المراكز والمدن والاحياء فى نطاقها . وتتعين موافقة المجلس المشار اليه اذا اراد المجلس الشعبى المحلى للمديــنة التصــرف بالمجان فى مال من اموال المدينة الثابته او المنقولة او تأجــيره بإيجاراســمى او اقــل من اجر المثل لغير[2] الوزارات والمصالح الحكومــية والهيئات العامة فيما يجاوز عشرة آلاف جنيه ولا يتعدى خمسين الــف جنيه فى السنة المالية . ويقوم المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بدور الحكــم بيــن المحافظ وبين المجلس الشعبى المحلى للمدينة اذا ما رفض هذا المجلــس تقريــر او تعديل رسم محلى او الغاءه او تقصير اجل سريانه بناء على طلب المحافظ .

ولا يفوتــنا هــنا التذكــيربان اى قرار يصدر يمكن الطعن عليه امام القضاء الإدارى – مجلس الدولة – وفقاً للقواعد العامة المنظمة للطعن على القرارات .

---

(١) أصول القانون الإداري للدكتور سامي جمال الدين ص ٢٣١ وما بعدها دار المطبوعات الجامعة طبعة ١٩٩٦.

(٢) القانون الإداري – للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٩٨.

المطلب الثالث

الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية وموازناتـــها

حـــددت المادة ٣٥ من القانون الموارد المالية للمحافظات وصنفتها فى نوعين هما :-

الموارد المالية للمحافظات :

وتشتمل هذه الموارد على موارد مشتركة مع سائر المحافظات الاخرى وموارد خاصة بكل محافظة على حدة .

أ – الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن مايلى :

١ – نصـــيب المحافظـــة مـــن الضـــريبة الاضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتـــها ويحدد القانون سعرهذه الضريبة الاضافية وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة [1].

٢ – نصيب المحافظة فى الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الارباح التجارية والصناعية وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضـــريبة ويـــودع النص الآخر فى رصيد الموارد المشتركة . واذا اختلف المركـــز الرئيسى لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس الشـــعبى المحلـــى للمحافظـــة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضـــريبة الاضـــافية وتحـــتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويوزع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

ويتم توزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة بقرار يصـــدره الوزيـــر المختص بالحكم المحلى . ورغم العجز الشديد فى موارد المحليات بكافة مستوياتـــها فإن المشرع قد الغى هذا المورد بشطريه اذ نص قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة١٩٨١فى المادة الثالـــثة مـــن قانون الاصدار على الغاء الضريبة الاضافية بدائرة المحافظة المفروضـــة كنســـبة مـــن الضريبة الاصلية المقررة على ايرادات رؤوس الاموال المنقولة وعلى الارباح التجارية والصناعية .

---

(١) كان تحديد سعر الضريبة في القانون السابق ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بقرار من رئيس الجمهورية والحد الأقصي للضريبة الجمركية ٣%.

ثـم جاء اخيراً قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٨٦ والصـادر فـى اغسـطس ليلغى الضريبة الاضافية على الصادر والوارد المفروضة بموجب قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

والغـاء هذه الموارد سوف يزيد من عاتق الحكومة المركزية رغم ما ينادى به البعض من تدعيم المحليات واعتمادها على مواردها الذاتية .

<u>ب – الموارد الخاصـة بكل محافظـة على حـدة :</u>

نصـت المادة ٣٥ معدلة فى فقرتـها الثانية من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على هذه الموارد وهى عبارة عن :–

أ – ربـع حصـيلة الضـرائب الاصـلية المقررة على الاطيان فى المحافظة .

ب – ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدرجات ووسائل النقل الاخرى المرخص بـها من المحافظة .

ج – حصـيلة اسـتثمار اموال المحافظة وايرادات المرافق التى تقوم بإدارتـها .

د – الضـرائب والرسـوم الاخـرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة . هذا مع ان الفقرة الثانية المضافة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ الـى المادة الرابعة من قانون اصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، والتى تجيز للمجالس الشعبية للمحافظات زيادة الرسوم المقررة بما لا يجاوز مثلى الفئات المقررة بقرار يصدره مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المخـتص بـالإدارة المحلـية واقـتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختص.

هـ – الاعانات الحكومية .

و – التـبرعات والهـبات والوصـايا ، بشـرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هيئات او اشخاص اجنبية .

ويـتولى المجلس الشعبى المحلى توزيع جزء من موارده المشار اليها فـى البنديـن ١ ، ٢ مـن النوع الثانىمن نوعى الموارد المشار اليها على الوحـدات المحلية الداخلة فى نطاق اختصاصه بالنسبة التى يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتـها .

هذا وقد قضى القانون فى المادة ٣٦ منه بان ينشأ بكل محافظة حساب خاص تتكون موارده من حصيلة التصرف فى الاراضى الزراعية والمستصلحة المشار اليها فى المادة ٢٨ من هذا القانون تخصص حصيلته لإغراض استصلاح الاراضى على مستوى المحافظة كما اوجب القانون بذات المادة ٣٦ ان ينشأ بكل محافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة تتكون موارده من :-

١ - حصيلة التصرف فى الاراضى المعدة للبناء المشار اليها فى المادة ٢٨ من القانون .

٢ - حصيلة الاكتتاب فى سندات الاسكان المشار اليها فى المواد ٤ ، ٥ ، ٦ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق مشروعات الاسكان الاقتصادى .

٣ - حصيلة مقابل الانتفاع الذى يؤدى فى حالات الاعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لاحكام قانون توجيه وتنظيم اعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة .

٤ - حصيلة الضريبة المقررة بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨ على الاراضى الفضاء (الغيت هذه الضريبة) .

٥ - المبالغ المخصصة لإغراض الاسكان الاقتصادى فى المحافظات فى الاتفاقيات التى تعقدها الدولة .

٦ - حصيلة ايجارات واقساط تمليك المساكن المملوكة للمحافظة .

٧ - القروض .

٨ -الاعانات والتبرعات والهبات والوصايا .

٩ - حصيلة استثمار اموال هذا الحساب وقيمة ايجار المساكن التعويضية التى اقيمت بمدن القناة الثلاث واقساط تمليك تلك المساكن(١) .

١٠ - حصيلة الغرامات التى يقضى بها طبقاً للفقرة الاولى من المادة ٢١ من قانون توجيه وتنظيم اعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وذلك على مستوى المحافظة .

---

(١) القانون الإداري -تنظيم - نشاط ، وسائل الإدارة - للدكتور / محمد فؤاد عبد الباسط - طبعة ٢٠٠٢.

هذا وقد ساير القانون الجديد القانون السابق عليه رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بصدد انشاء حساب للخدمات والتنمية المحلية مستحدثاً كلاهما هذا الأمر الذى لم يكن له نظير فى قوانين الإدارة المحلية السابقة عليهما ، غير ان الخلاف بيـنهما يكمن فى ان القانون الجديد جعل انشاء هذا الحساب وجوبياً فى حين ان القانون السابق عليه ترك امر انشاء ذلك الحساب جوازياً للمجلس المحلى للمحافظة .

وتتكون موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية من :-

أ - الرسـوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب .

ب - ارباح المشروعات الانتاجية التى يمولها الحساب المذكور .

ج - التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .

د - ٥٠ % مـن الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط فى الموازنة .

وقـد تناولـت المـادة ٣٨ المشار اليها من القانون اوجه استخدام هذا الحساب فى اغراض عدة وفقاً لما يقرره المجلس الشعبى للمحافظة وهى :-

١ - تمويـل المشـروعات الانتاجية والخدمات وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى اطار الخطة العامة للدولة .

٢ - اسـتكمال المشـروعات الـواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعـتمادات الماليـة المدرجـة لهـا فى موازنة المحافظة لإتمامها وانشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتيه .

٣ - رفع مستوى اداء الخدمات العامة المحلية .

٤ - الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .

ويصـدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية قرار من المحافظ المختص وتعـامل اموال هذا الحساب معاملة الاموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب الى الخزانة العامة .

ج – الموارد المـــالية للمراكز :

قضت المادة ٤٣ من القانون بان تشتمل موارد المركز مايلى :-

١ – مايخصصـــه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد لصالح المركز .

٢ – حصيلة استثمار اموال المركز وايرادات المرافق التى يديرها .

٣ – الاعانات الحكومية .

٤ – التـــبرعات والهـــبات والوصــــايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هيئات او اشخاص اجنبية .

٥ – القروض التى يقررها المجلس .

كمـــا قضـــت المـــادة ذاتـــها فى فقرتـــها الاخيرة بان ينشىء المجلس الشعبى المحلى للمركز حساب للخدمات والتنمية للمراكز ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ ، وتعتبر اموال هذا الحساب اموالآ عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ، ولا يؤول فائض هذا الحساب الى الخزانة العامة .

ومن الواضح انـــها نفس الاحكام فيما يتعلق بمستوى المحافظة .

د – الموارد المـــالية للمدن :

وردت احكـــام هـــذه الموارد فى المواد من ٥١ إلى ٦٢ من القانون . وتشتمل موارد المدينة على مايلي:-

اولآ : حصـــيلة الضـــريبة علـــى العقـــارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصـــاص المجلـــس والضرائب الاضافية المقررة عليها ماعدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقآ للقانون لإغراض قومية .

ثانـــيآ : حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات والمفروضتين فى دائرة المدينة .

ثالـــثآ : ٧٥ % مـــن حصيلة الضريبة الاصلية المقررة على الاطيان الكائـــنة فى دائرة اختصاص المدينة و٧٥ % من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الاطيان .

رابعـــآ : ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

خامساً : حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انا عت مــن اعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقاً للقواعد المقررة فى القانون الا عادس بفــرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب اعمال المنفعة العامة .

سادســاً : الرســوم الــتى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح على مايأتى :-

١ – مستخرجات قيد المواليد والاجراءات الصحية .

٢ – رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .

٣ – اعمال التنظيم والمجارى واشغال الطرق والحدائق العامة .

٤ – المحال العمومية والاندية والمحال الصناعية والتجارية .

٥ – حيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك .

٦ – المراكــب الــتجارية ومراكــب الصــيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف انواعها .

٧ – مايذبح فى المذابح العامة او النقط المستعملة لذلك .

٨ – الاسواق المرخصن فى إدارتــها للاشخاص الخاصة .

٩ – اســتهلاك المياه والتيار الكهربى والغاز فى حدود ١ % من قيمة الاستهلاك اذا لم يتولى المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .

١٠ – الانتفاع بالشواطىء والسواحل او استغلالها[1] .

١١ – الايجــارات الــتى يؤديهــا شاغلوا العقارات المبنية الخاضعة لضــريبة المــبانى لغايــة ٤ % على الاكثر من قيمتها الإيجارية وذلك مع مراعات احكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر ، وعلى ملاك العقارات المبنية او المنتفعين بــها تحصيل هذا الرسم من شاغليها واداءه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لإداء الضريبة على العقارات المبنية .

ســابعاً : المقــابل الــذى يفرضه المجلس على الاستغلال او الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة او التى تديرها الاجهزة التنفيذية فيها او على استعمال واستغلال الاملاك العامة التى تديرها المدينة .

---

(١) الرقابة علي أعمال الإدارة – مبدأ المشروعية – للدكتور / سامي جمال الدين – طبعة ٢٠٠٢.

ثامــناً : حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من ايجار المبانى واراضى البناء الفضاء الداخلة فى املاكها الخاصة .

تاسعاً : ايرادات استثمار اموال المدينة والمرافق التى يتولاها وايرادات الاسواق العامة والواقعة فى نطاقها .

عاشــراً : الاعانــات الحكومــية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقــة رئيس مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هيئات او اشخاص اجنبية [1].

حادى عشر : القروض التى يعقدها المجلس .

هذا وقد نص القانون فى المادة رقم ٥٢ منه على ان تعفى من الرسوم المنصوص عليها فى البند ١١ سادساً من المادة السابقة .

١ العقــارات الــتى تشــغلها الــوزارات والمصالح والهيئات العامة والمجالس الشعبية المحلية للوحدات والجمعيات والمؤسسات الخاصة المشهرة طبقاً للقانون .

٢ العقارات المعفاة من الضريبة على العقارات المبنية .

٣ العقارات المملوكة للدولة الاجنبية بشرط المعاملة بالمثل .

وقد اشارت المادة ٥٣ من القانون الى ان قرار المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى شأن فرض الرسوم المنصوص عليها بالمادة ٥١ لا يكون نافذاً الا بعــد موافقــة المجلس الشعبى المحلى للمركز والمحافظ ويجوز للمحافظ ان يطلــب من المجلس تقريراً او تعديل رسم معين تمكيناً له من مباشرة اعماله فــيما يعود بالنفع المحلى كما يجوز له ان يطلب الى المجلس الغاء الرسم او تعديله او تقصير اجل سريانه اذا رأى ان بقاءه لا يتفق والسياسة الاقتصادية او المالية للدولة .

وفــى حالــة رفض المجلس فى الحالات سالفة الذكر اجابة الطلب يتم عرض الأمر على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ليقرر فيه مايراه ، فإذا اســتمر الخــلاف عرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره فى هذا الشأن نــهائياً .

واخــيراً قــد اناطــت المادة ٥٤ من القانون بالمجلس الشعبى المحلى للمديــنة انشاء حساب للخدمات والتنمية للمدينة ، على ان يصدر بتنظيم هذا

---

(١) القانون الإداري – للدكتور / عبد الغني بسيوني عبد الله – طبعة ١٩٩٤ .

الحســاب قرار من المحافظ ، وتعتبر اموال هذا الحساب اموالآ عامة بصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب الى الخزانة العامة .

هـ المــوارد المــالية للأحــياء :

ليس للاحياء موارد مالية مستقلة ويقوم كل حى بتغطية مصروفاته عن طــريق مايــتم تقريــره له من اعتمادات تغطى مصروفاته بمعرفة المجلس الشــعبى المحلــى للمديــنة م ٦٢ / ٢ اى ان موارد المدينة هى ذاتــها موارد الاحياء .

و المــوارد المــالية للقــرى :

اشارت المواد من ٦٩ إلى ٧١ من القانون إلى الموارد المالية للقرية ، فلقد نصت المادة ٦٩ على انــها تشمل مايلى :-

١ ٧٥ % من حصيلة الضريبة الاصلية المقررة على الاطيان الكائنة فــى نطاق القرية ، ٧٥ % من حصيلة الضريبة الإضافة المقررة على هذه الاطيان .

٢ حصيلة ضريبة الملاهى المفروضة فى نطاق القرية .

٣ موارد اموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتــها .

٤ مايخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .

٥ التــبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هيئات او اشخاص اجنبية .

٦ الإعانات الحكومية .

٧ القروض التى يعقدها المجلس .

هــذا وقــد قضت المادة ٧٠ من القانون بإنشاء حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية بالقرية تتكون موارده ممايأتى :-

١ ٧٥ % مــن حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لاحكام المادة (٣٧) المحصلة فى نطاق القرية .

٢ امــوال المشــروعات التى تدار على اساس رأس المال الدائر فى نطاق القرية .

٣- مقــابل تمليك المبانى فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات انشاءها .

٤- ايجــارات المــبانى السكنية والمرافق التى يتولى حساب الخدمات انشاءها .

٥- حصة الخدمات الاجتماعية من ارباح الجمعيات التعاونية الزراعية فى نطاق القرية .

٦- الإعانــات والتــبرعات والهــبات والوصــايا الــتى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية .

وتســتخدم مــوارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالقرية وفقآ لنص المــادة ٧١ مــن القــانون ولمــا يقرره المجلس الشعبى المحلى للقرية فى الاغراض الآتية :-

١- تمويــل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية وفقآ لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى اطار الخطة العامة للدولة .

٢- اســتكمال المشــروعات الــواردة فى الخطة العامة التى لا يكفى الاعتمادات المقررة لها فى موازنة القرية لإتمامها وانشاء المشروعات التى تقــام بــالجهود الذاتية وفقآ للأولويات التى يقترحها المجلس الشعبى المحلى للقرية ويقرها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

٣- رفع مستوى اداء الخدمات المحلية .

ويصــدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعامل امواله معاملة الامــوال العامــة وبصــفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يخــتص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض اموال هذا الحساب الى الخزينة العامة .

وبالرغم من هذه القائمة الطويلة بالنسبة للإيرادات فإن الحصيلة الفعلية لمــوارد القــرية ضئيلة للغاية وان بعض هذه الموارد لا وجود لها الا على الورق فقط .

المبحث الرابع
نظام سير العمل بالمجالس المحلية

سـوف نتـناول فى هذا المبحث نظام سير العمل فى المجالس الشعبية المحلية وسوف يكون البحث مقسماً الى اربعة مطالب على النحو التالى :-

المطلب الاول : الاحكام الخاصة باعضاء المجالس المحلية .

المطلب الثانى : اجراءات الترشيح والانتخاب[1] .

المطلب الثالث :حقوق اعضاء المجالس المحلية وواجباتـهم .

المطلـب الـرابع : الاحكام الخاصة بمزاولة المجالس الشعبية المحلية لأعمالها .

المطلب الأول
الاحكام الخـاصة باعضاء المجـالس المحـليـة

اولاً : الشروط الواجب توافرها فى المرشح لعضوية المجالس المحليـة[2]:

نصـت المادة ٧٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة١٩٧٩ على الشروط التى يجب توافرها فيمن يرغب فى ترشيح نفسه لعضوية المجالس الشعبية المحلية وهى:-

١ ان يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية .

٢ ان يكـون بالغـاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الاقل يوم الانتخاب .

٣ ان يكـون مقـيداً فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يرشح نفسه فى دائرتـها وله محل اقامة فى نطاقها .

٤ ان يجيد القراءة والكتابة .

٥ ان يكـون قـد ادى الخدمـة العسكرية الإلزامية او اعفى من ادائها طبقاً للقانون .

وبجانـب هـذه الشـروط فقد اوجبت المادة المشار اليها على شاغلى الوظائف التالية تقديم استقالتهم من وظائفهم قبل التقدم للترشيح وهم [3]:-

- افراد القوات المسلحة والشرطة واعضاء الهيئات القضائية .

---

(١) شرح نظام الحكم المحلي الجديد – للدكتور / سليمان محمد الطماوي – طبعة ١٩٨٠.
(٢) القانون الإداري – للدكتور / ماجد راغب الحلو – طبعة ١٩٩٣.
(٣) القانون الإداري للدكتور / محمد فؤاد مهنا ص ٣٢٠ وما بعدها طبعة ١٩٨١ دار المعارف

- العمد والمشايخ ورؤساء الوحدات المحلية ومديرى المصالح ورؤساء الاجهزة التنفيذية وذلك اذا رغبوا فى الترشيح لعضوية المجالس المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم .

وفيما عدا افراد القوات المسلحة والشرطة التى تنظم اجراءات استقالاتهم قواعد خاصة ، فإن الاستقالات التى يتقدم بها احد شاغلى الوظائف المشار إليها سابقاً تعتبر مقبولة بمجرد تقديمها .

وقد صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بنظام الحكم المحلى فى ظل القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية . ولم يربط هذا القانون تشكيل المجالس الشعبية المحلية بنظام الاحزاب . إلا ان هذا الوضع قد تغير فى ظل التعديل الدستورى لعام ١٩٨٠ حيث صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ متضمناً تعديل بعض احكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وكذلك اضيفت اليه بعض الاحكام الجديدة .

قد ورد ضمن هذه الاحكام التى اضيفت للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حكم المادة ٧٥ (مكرراً) المعدلة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ التى نصت على ان " يكون انتخاب اعضاء المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية. ونظام الانتخاب الفردى ... وبمقتضى هذا النص اعيد الربط من جديد بين التنظيمات السياسية وهى حالياً الاحزاب وبين المجالس الشعبية المحلية ومع ذلك فإن هذا الربط الجديد يختلف عن سابقة فى ظل القانونين السابقين رقم ١٢٤لسنة ١٩٦٠ ورقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ وذلك من عدة نواحى اهمها :-

- فى ظل القانون الجديد يوجد نظام تعدد الاحزاب بعكس الحال فيما سبق حيث كان يوجد تنظيم سياسى واحد هو الاتحاد القومى او الاتحاد الاشتراكى العربى .

- فى ظل القانون الجديد يكتسب المرشح عضوية المجلس الشعبى المحلى عن طريق الانتخاب المباشر من كافة المواطنين المقيدين بجداول الانتخاب فى الوحدة المحلية ، بعكس ما كان عليه الحال فى الماضى حيث كانت عضوية اللجان التنفيذية او الاساسية بالاتحاد القومى او الاتحاد الاشتراكى العربى هى السبيل لعضوية المجالس المحلية ، وهو بهذا كان يقترب من نظام التعيين منه الى نظام الانتخاب .

وقــد ادخــل المشرع تعديلاً على المادة ٧٥ (مكرراً) بموجب القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨٨ على ان يفسح المجال للعناصر المستقلة غير الحزبية للحصول على عضوية المجالس الشعبية المحلية عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى .

ومن هنا نرى ان الناخب فى ظل تعديل المادة ٧٥ مكرراً المشار اليها والمعدلــة ، له حرية الاختيار لمرشحيه من احد الاحزاب القائمة او من غير المنتمين للاحزاب .

ولقــد الغى نظام القوائم الحزبية بموجب القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ المعــدل لبعض احكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وهو الأمر الذى استتبع تعديل المادة ٧٥ (مكرراً) .

وقــد نصــت المادة ٧٥ (مكرراً) عقب تعديلها الاخير على الاحكام التالية بالنسبة لإنتخاب اعضاء المجالس الشعبية المحلية .

- يصــدر المحــافظ قراراً بتعيين رمز لكل مرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية .

- على الناخب وهو يبدى رأيه باختيار العدد المطلوب انتخابه وتبطل الاصوات المعلقة على شرط او التى تعطى لأكثر من العدد المطلوب انتخابه او اقــل من نصف هذا العدد او اذا اثبت الناخب رأيه على بطاقة غير التى ســلمها اليه رئيس اللجنة او على ورقة عليها توقيع الناخب او اية اشارة او علامة اخرى تدل عليه .

<u>ثانياً : إجراءات الترشيح والانتخاب :</u>

نظــم القــانون الحــالى فى المواد من ٧٦ إلى ٨٦ إجراءات الترشيح والانتخاب ويمكن ايجاز ذلك فيما يلى :-

١- يــتقدم المرشح بطلب مكتوب الى المحافظ او احدى وحدات الإدارة المحلــية الكائــنة بنطاقها على الا تقل عن عشرة ايام من تاريخ المدة التى يحددهــا المحافظ وعلى الا تقل عن عشرة ايام من تاريخ فتح باب الترشيح على ان يرفق المرشح بطلبه المستندات التالية :

- ايصال ايداع المبلغ المقرر للترشيح . وهذا المبلغ يتراوح مابين مائة جنــيه وخمســة وعشــرون جنيهاً وذلك حسب مستوى المجلس الذى سيتم الترشيح له .

- المســتندت الاخــرى التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه لإثبات توافر الشروط اللازمة للترشيح .

ويعفــى المرشــح الــذى تجاوز عمره السن القانونية للتجنيد من تقديم شهادة اداء الخدمة العسكرية الإلزامية او الاعفاء منها .

وتعتــبر الاوراق والمستندات التى تقدم من المرشح اوراقاً رسمية فى تطبيق احكام قانون العقوبات (مادة ٧٦) .

٢- تشكل بقرار من المحافظ لجنة او اكثر فى كل قسم ومركز ومدينة برئاســة احــد اعضاء الهيئات القضائية من درجة قاضى او وكيل نيابة او مايعادلهــا وعضــوية ممثل لمديرية الامن وممثل للمحافظة لفحص طلبات الترشيح واعداد كشوف المرشحين (مادة ٧٨) .

٣- يعــرض فى دائرة الوحدة المحلية كشف يتضمن اسماء المرشحين والصــفة الــتى تثبــت لكل منهم وذلك خلال الخمسة ايام التالية لاقفال باب الترشيح . وبالطريقة التى يعينها المحافظ بقرار منه .

هــذا وقــد تضــمنت المــادة ٧٩ من القانون الاعتراض على كشف المرشحين على الوجه التالى :-

- لكل من يتقدم للترشيح ولم يرد اسمه فى الكشف المعد لذلك ان يطلب مــن اللجــنة الســابق ذكرها والتى تختص بفحص طلبات الترشيح واعداد كشوف المرشحين ادراج اسمه خلال مدة عرض الكشوف .

- لكــل مرشح الاعتراض على ادراج اسم اى من المرشحين او اثبات صفة غير صحيحة امام اسمه او اسم غيره من المرشحين طوال مدة عرض الكشــوف ، وتفصــل فى هذه الاعتراضات وكذا الاعتراضات المقدمة عن القرارات الصادرة عن لجنة فحص طلبات الترشيح لجنة او اكثر تشكل بقرار مــن المحــافظ برئاسة احد اعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار او مايعادلهــا وعضــوية احــد اعضــاء الهيئات القضائية من درجة قاض او مايعادلهــا على الاقل يختارهما وزير العدل وممثل عن مديرية الامن وممثل عــن المحافظــة . ويتم الفصل فى هذه الاعتراضات خلال مدة اقصاها ١٥ يوماً من تاريخ قفل باب الترشيح .

ويــتم نشر كشوف المرشحين فى جميع وحدات الإدارة المحلية بلصقها على مقر المحافظة ومقر المجلس الشعبى المحلى المختص مادة ٧٩ .

– يلــزم المرشح بإتباع آداب الدعاية الإنتخابية التى يصدر بــها قرار من وزير الداخلية مادة ٨١.

– لا يجــوز للمرشـــح ان يرشح نفسه فى اكثر من وحدة محلية واحدة والا اعتبر مرشحاً فى الوحدة التى قيد فيها ترشيحه اولاً مادة ٨٢ /١ .

– لكل مرشح ان يتنازل عن الترشيح بإعلان على يد محضر او بطلب يقدمه إلى المحافظ المختص قبل يوم الانتخاب بسبعة ايام على الاقل واذا تم التنازل بعد هذا الميعاد اثبت امام اسم المرشح فى الوحدة المحلية اذا كان قد قيد فيه . ويعلق التنازل يوم الانتخاب على باب مقر اللجنة الانتخابية واللجان الفرعية لها مادة ٨٣ [١].

٤ مــع مــراعاة النســبة المقــررة للعمال والفلاحين ينتخب عضو المجلــس الشــعبى المحلــى بالأغلبية النسبية لعدد الاصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب .

وفــى حالة تساوى اكثر من مرشح فى عدد الاصوات الصحيحة التى حصــل علــيها يقتضى الأمر اعلان فوز مرشح واحد منهم لإستكمال العدد المطلــوب انتخابه للمجلس الشعبى المحلى تجرى بينهم قرعة بمعرفة رئيس اللجنة العامة علانية ويعلن فوز من اسفرت عنه نتيجة القرعة .

واذا تقدم للترشيح عدد مساو للعدد المطلوب اعلن فوزهم بالتزكية [٢].

واذا كــان عدد المتقدمين للترشيح اقل من العدد المطلوب اعلن فوزهم على ان يتم استكمال باقى العدد المطلوب فى انتخابات تكميلية – مادة ٨٥.

٥ يجــرى مدير الامن عملية الانتخاب لعضوية المجالس ، ويشترك فى الانتخاب جميع الناخبين المقيدين فى جداول الانتخاب للوحدة المحلية التى تجرى فيها مادة ٦٨ .

٦ يعلــن المحــافظ نتيجة الانتخاب ، ويدعو المجالس الشعبية المحلية الــى الاجــتماع . وفــى جميع الاحوال يجب ان تجتمع هذه المجالس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب .

ويكــون الاجــتماع كمــا هــو منصوص عليه للاعداد للجان النوعية والرئــيس والوكــلاء وغير ذلك من النواحى الدستورية الخاصة بالمجالس الشعبية .

---

(١) القانون الدستور – المبادئ الدستورية – للدكتور / ماجد راغب الحلو – طبعة ٢٠٠٣.
(٢) الوسيط في القانون الإداري – للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي – طبعة ١٩٩٥.

الفرع الأول

أولاً : العضوية وأحوال فقدها

نصت المادة ٨٦ من القانون على " ان تجتمع المجالس الشعبية المحلية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب " . كما ان المادة ٨٩ من ذات القانون نصت على ان " مدة المجلس الشعبى المحلى اربع سنوات تبدأ من تاريخ اول اجتماع له٠٠٠ " .

ويستفاد من هذا النص ان عضو المجلس الشعبى المحلى يمكنه الاحتفاظ بعضوية المجلس الشعبى المحلى لمدة اربع سنوات مادام لم يقم فى شأنه اى سبب من اسباب فقدها .

ومن الواضح ان تأقيت عضوية المجالس الشعبية المحلية يتسق مع قواعد التمثيل النيابى اذ يكفل ذلك استمرار ولاء الاعضاء الحزبيين لناخبيهم حتى يضمنوا تأييدهم لهم اذا ما اعاد الحزب ترشيحهم مرة اخرى ، كما انه ينطوى من ناحية اخرى على وسيلة فعالة فى يد الناخبين لرقابة وتقييم نشاط اعضاء هذه المجالس والحزب المنتميين اليه .

ويجوز لرئيس الجمهورية لأسباب يقدرها ان يقرر استمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة .

على انه وان كانت مدة العضوية اربع سنوات بحسب الاصل الا ان المشرع قد وضع فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ اسباب او احوال لفقد العضوية قبل اكتمال مدتها وهى :-

<u>١ الاستقالة :</u>

وهى حق طبيعى لكل عضو . فإذا مارغب احد الاعضاء فى التخلى عن عضويته بالمجلس الشعبى المحلى عليه ان يتقدم باستقالته الى رئيس المجلس . ويتعين على الآخر عرض الاستقالة على المجلس فى اول جلسة تالية لتقديمها ، وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة المجلس عليها وفى هذه الحالة يقرر المجلس خلو المحل (مادة ٩٤) ويخطر رئيس المجلس المحافظ بخلو المحل .

<u>٢ التغيب عن حضور بعض جلسات المجلس او لجانه :</u>

نصت المادة ٩٥ من القانون على تنظيم عملية غياب الاعضاء عن الجلسات حيث انه اذا غاب العضو عن جلسات المجلس الشعبى المحلى او

لجانـــه اكـــثر من ثلاث مرات متوالية او عن ربع عدد جلسات المجلس فى الدور الواحد وذلك بدون عذر مقبول ، فإن المجلس المحلى التابع له العضو يصدر قراراً بدعوته لسماع اقواله فى جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الاقل من تاريخ اخطار العضو بموعدها .

ومن هنا فإن غياب العضو المدد المنوه عنها لا يؤدى الى فقد عضويته وانمـــا يتعيـــن اولاً ان يستمع المجلس لدفاع العضو عن نفسه . فإذا حضر العضو المتغيب هذه الجلسة وابدى اسباباً لم يقتنع بـــها المجلس او إذا تغيب العضـــو عن حضور الجلسة المحددة لسماع اقواله فإن المجلس يصدر قراراً باعتـــبار هـــذا العضـــو مستقيلاً ، على انه يلزم صدور القرار بأغلبية ثلثى اعضاء المجلس .

٣ اسباب سقوط العضوية او اســقاطــها :

تضـــمنت المادة ٩٦ من القانون بيان هذه الاسباب . وقد فرق المشرع بين اسباب تسقط بـــها العضوية واخرى من شأنـــها اسقاط العضوية وبصدد الاسباب الاخيرة ميز المشرع بين الاسقاط الوجوبى للعضوية وبين الاسقاط الجوازى لها وذلك على التفصيل الآتى بيانه :-

أ- تسقط عضوية المجلس الشعبى المحلى فى حالتين :-

- عن العضو الذى يفقد صفة العامل او الفلاح التى قام عليها انتخابه .
- عن العضو الذى يفقد شرطاً من الشروط اللازمة للترشيح .

ب- الاسقاط الوجوبى للعضوية :

يجب اسقاط عضوية المجلس الشعبى المحلى فى حالتين :-

- عـــن مـــن ثبت مخالفته لإحكام المادة ٩٢ من قانون الحكم المحلى والـــتى تحظر التعاقد بالذات او بالواسطة بين الوحدة المحلية واى عضو فى مجلســـها الشـــعبى المحلى ، وذلك فى غير الاحوال وبالشروط المنصوص عليها فى هذه المادة .
- عن من يفقد الثقة والاعتبار .

ج- الاسقاط الجوازى للعضوية :

يجوز اسقاط عضوية المجلس الشعبى المحلى فى حالة :-

- اخلال العضو بواجبات العضوية الاخرى او بمقتضياتـــها .

وبالنسـبة لسائر احوال سقوط العضوية او اسقاطها يجب على المجلس الشعبى المحلى المختص ان يصدر قراراً بإعلان سقوط العضوية او اسقاطها مـع مراعات ان يسبق ذلك قيام المجلس بدعوة العضو الذى يقوم فى شأنه سـبب مـن اسـباب سـقوط او اسقاط العضوية لسماع اقواله وذلك فى المواعـيد وطـبقاً للقواعـد وبالاغلبية المنصوص عليها فى المادة ٩٥ من القانون الخاصة بتغيب العضو عن الحضور فى جلسات او لجان المجلس .

هذا وفى جميع الاحوال ومع مراعات النسبة المقررة للعمال والفلاحين اذا خـلا مكان احد اعضاء المجلس الشعبى المحلى قبل انتهاء مدة عضويته يحل محله الحاصل على عدد الاصوات التالية له مباشرة فإن لم يوجد يجرى انـتخاب تكمـيلى بالطـريقة ذاتـها ، وذلك مع مراعاة حكم المادة ٦٦ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

وتجرى الانتخابات التكميلية لإستكمال تشكيل المجالس الشعبية المحلية لشغل المقاعد الخالية فيما بين ادوار الانعقاد العادية[1] .

مـع مراعاة انه فى جميع الاحوال تكون مدة العضو الجديد مكملة لمدة عضوية سلفه مادة ٩٧ - .

المطلب الثالث

حـقـوق أعـضـاء المجـالس المحـليـة وواجباتـهـم

لمـا كانـت وظيفة المجلس الشعبى المحلى هى انشاء وإدارة المرافق العامـة واقـرار ومـتابعة تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلى ، وكذلك الاشراف والرقابة على مختلف المرافق

والاعمـال ذات الطابع المحلى ، لذلك كان من اللازم ان يتمتع اعضاء المجلس المحلى بحقوق تمكنهم من مباشرة وظيفتهم التى هى فى الوقت ذاته وظـيفة المجلس الشعبى المحلى . وقد تضمن القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ اهم حقوق اعضاء المجالس المحلية وهى [٢] :-

١ تقديم الاقتراحات والموضوعات :

نظـم مباشـرة هذا الحق المادتين ١٠٣ ، ١٠٤ من القانون حيث نص علـى ان لكـل مـن اعضـاء المجلس الشعبى المحلى ان يطلب من رئيس

---

[1] النظم السياسية – للدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب – طبعة ١٩٨٧ .

(٢) الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية – دراسة مقارنة – للدكتور / حسن محمد عواضة – طبعة ١٩٨٣ .

المجلــس - المنتخـــب فيه- ادراج موضوع معين فى جدول اعمال المجلس وذلــك قــبل انعقاده بإسبوع على الاقل ، وعلى الرئيس ان يحيل الى اللجنة المختصة مايقدمه الاعضاء من اقترحات وموضوعات وفى جميع الاحوال لا يجوز ان تناقش بالمجلس الموضوعات غير المدرجة بجدول اعمال الجلسة .

٢ تقديم الاسئلة :

ويقصد بالسؤال الاستفسار عن امر معين فى نطاق الوحدة المحلية التى يقع فى دائرتــها المجلس وان يكون موضوعه يدخل فى اختصاص الموجه الــيه . وقد نص المشرع على هذا الحق وبين كيفية مباشرته فى المادة ١٩ مــن القــانون بالنسبة للمحافظة والمادة ١٠٦ بالنسبة لوحدات الحكم المحلى الاخرى .

وبمقتضـــى ذلك يكون لكل عضو من اعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ان يوجه للمحافظ او لمساعدى المحافظ ولكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة اسئلة فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتـــهم .

وايضاً يكون لكل عضو من اعضاء المجالس الشعبية المحلية الاخرى الحق فى توجيه اسئلة الى رئيس الوحدة المحلية ولمديرى الإدارات ولرؤساء الاجهزة التنفيذية المحلية ولرؤساء الهيئات العامة فى نطاق الوحدة المحلية ، وذلك فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتـــهم .

وقـــد اشترط القانون ان يكون السؤال فى امر من الامور المحلية والا يكــون مـــتعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه او يكون له صفة شخصية . وعلى المحافظ او رئيس الوحدة المحلية المختص او غيره من المسئولين ممن توجه الـــيهم الاسئلة ، الاجابة عليها بجلسة المجلس الشعبى المحلى ، الا اذا رأى المجلــس الاكـــتفاء بـــرد مكتوب عليها . ويجوز للمحافظ او لرئيس الوحدة المحلـــية حســـب الاحوال ان ينيب رؤساء الاجهزة العاملة فى نطاق الوحدة المحلية فى الرد على الاسئلة الموجهة اليه .

ونود ان نوضح ان السؤال حق شخصى لمقدمه وبذلك يجوز له التنازل عنه .

وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى اجراءات واوضاع تقديم الاسئلة والرد عليها .

وغنى عن البيان ان تلك الامور تنظمها اللوائح الداخلية للمجالس النيابية .

٣ طرح موضوع عام للمناقشة :

نصت على ذلك الحق المادة ١٠٥ من القانون وكذلك المادة ٣٨ من اللائحة التنفيذية حيث اجاز لعدد لا يقل عن خمسة من اعضاء المجلس الشعبى المحلى ان يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالوحدة المحلية للمناقشة العامة ، ويقدم هذا الطلب إلى رئيس الوحدة المحلية المختص الذى يحيله بدوره إلى المجلس التنفيذى ليتولى بحثه وفحصه ودراسته ويرفع اليه تقريراً بنتيجة البحث والدراسة .

ويقوم رئيس الوحدة المحلية بعد ذلك بإحالة هذا التقرير مشفوعاً برأيه الى المجلس الشعبى المحلى لمناقشته وتبادل الرأى حوله واتخاذ القرار او التوصية اللازمة بشأنه مع مراعاة الاعتبارات المحلية .

٤ تقديم طلب الاحاطة :

نصت المادة ٢٠ من القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على انه يجوز لكل عضو من اعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ان يطلب احاطة المحافظ او غيره من نواب المحافظ او من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة علماً بأمر له اهمية عامة عاجلة فى الشئون الداخلة فى اختصاصاتهم وعلى مقدم طلب الاحاطة ان يحدد الامور التى يتضمنها ويبين صفتها العامة والعاجلة وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس اجراءات واوضاع تقديم طلبات الاحاطة والاجابة عنها ومن الواضح ان قانون الحكم المحلى الحالى لعام ١٩٧٩ لم يكن متضمناً وقت صدوره حكماً يعطى للمجالس الشعبية المحلية الاخرى بخلاف مجلس شعبى المحافظة حق تقديم طلبات احاطة للمسئولين ، الامر الذى اوجد مغايرة لا مبرر لها . بإعتبار ان طلبات الاحاطة تتعلق بإمور لها صفة عامة وعاجلة وان هذه الامور كما قد تكون على مستوى المحافظة يمكن ان تكون ايضاً على مستوى الوحدات المحلية الاخرى .

ولقد تدارك المشرع ذلك الامر فقضت المادة ١٠٦ من القانون بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ بان " لاعضاء المجلس الشعبى المحلى فى المركز او المدينة او الحى او القرية توجيه .. وطلبات الاحاطة لرؤساء وحدات الحكم المحلى المختصين ولمديرى الإدارات ولرؤساء

الاجهـــزة التنفـــيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة العاملة فى نطاق الوحدة المحلية " .

وتســـرى بشأن طلبات الاحاطة هذه حكم المادة ٢٠ من هذا القانون مع مراعاة مستوى الوحدة المحلية .

٥ تقديم الاستجواب :

كان القانون السابق رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ يكفل بمقتضى المادتين ٢١ ، ١٠٦ منه لأعضاء المجالس الشعبية المحلية على كافة المستويات حق تقديم استجواب لكافة المسئولين العاملين فى نطاق الوحدة المحلية ، الا ان القانون رقـــم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد جاء وقت صدوره خلواً من النص على هذا الحق لأعضاء المجالس المحلية .

ويـــبدوا ان المشـــرع قـــد تنبه فيما بعد الى انه بذلك قد حرم اعضاء المجـــالس المحلية من حق اساسى وخطير يمارسون من خلاله الرقابة على المسئولين فى نطاق الوحدة المحلية . لذلك جاء القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ معـــدلاً للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ومقرراً لحق اعضاء المجالس الشعبية المحلية فى توجيه الاستجواب وتقرير المسئولية .

غـــير ان المشـــرع قد الغى هذا الحق بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والذى قضت المادة السادسة منه بان " تلغى نصوص المواد ٢٠ مكرراً و٢٠ مكرراً (١) والمادة ١٠٦ مكرراً و١٠٦ مكرراً (١)٠٠

من قانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه (القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩) كمـــا تلغـــى كلمتا " الاستجواب" و " الاستجوابات " اينما وردتا فى القانون السابق الاشارة اليه .

ولنا رأى على هذا الالغاء :

كـــنا نـــأمل ان يظل حق الاستجواب مكفولا لأعضاء المجالس المحلية باعتـــباره مـــن اهـــم الحقوق التى تقررت لهم . فضلاً عن ما له من قيمة واهمـــية كبيرة فى الرقابة على المسئولين التنفيذيين فى نطاق الوحدة المحلية ومهمـــا قـــيل عـــن وجود سلبيات اكتنفت ممارسة هذا الحق ، فإن استمرار الممارسة مع الحرص على ترشيدها كان كفيلاً بإزالة هذه السلبيات او التقليل منها .

حيـــث ان المجـــالس الشعبية المحلية هى الرقيب على اعمال السلطات التنفيذية كل حسب درجاتـــها .

الفرع الأول

اولاً : ضمانات الأعضاء فى ممارسة مهـام العضـوية

تـناول القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ هذه الضمانات فى المادة ٩١ منه حيث نصت على :-

أ- لا يسـأل عضـو المجلس الشعبى المحلى عما يبديه من آراء اثناء اجتماعات ومناقشات المجلس او لجانه . وهذا من شأنه اطلاق حرية التعبير والـرأى لـدى الاعضاء دون خوف من المحاسبة او المؤاخذة ، ويكفل لهم القدرة على ممارسة الاشراف والرقابة على المرافق المحلية والعاملين فيها .

ب- يجـب على السلطات المختصة اخطار المجلس الشعبى المحلى بما يـتخذ مـن اجراءات جنائية ضد اى عضو من اعضائه وذلك خلال ثمانى واربعون ساعة على الاكثر من تاريخ هذه الاجراءات .

ج- يتعيـن اخطـار المجلس الشعبى قبل مباشرة اية اجراءات تأديبية ضـد احد الاعضاء اذا كان من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة او القطاع العـام او القطـاع الخاص . كما يتعين ابلاغ المجلس بنتيجة التحقيق . كما يجب اخذ موافقة المجلس الشعبى المحلى قبل تنفيذ نقل احد اعضاء المجلس من وظيفته إلا اذا كان النقل بناء على طلبه .

د- علـى الجهة التى يتبعها عضو المجلس الشعبى المحلى ان تيسر له اداء واجبات العضوية وذلك طبقاً للقواعد والاجراءات التى تحددها اللائحة التنفـيذية ويشـمل ذلك حضور اجتماعات المجلس ولجانه والقيام بالزيارات الميدانية التى يكلفه بـها المجلس . وفى جميع الاحوال يعتبر عضو المجلس الشعبى المحلى اثناء تأدية واجبات العضوية قائماً بعمله الرسمى .

ثانـياً : واجـبات أعضـاء المجـالس الشعـبية المحليـة والأعمـال المحظـورة عليـهم

كمـا جـاء القانون بحقوق اعضاء المجالس الشعبية المحلية وكفل لهم الضـمانات اللازمـة لمباشرة مهام العضوية . فإنه جاء ايضاً وفرض على الاعضاء واجبات معينة وحظر عليهم اتيان تصرفات محددة حتى يبعدهم عن مواطن الشبهات . ويمكن ايجاز ذلك فيما يأتى :-

أ- فـــى ممارسة عضو المجلس الشعبى المحلى لحقه فى تقديم الاسئله يجـــب ان لا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة او يكون له صفة شخصية مادة ١٩ (١) .

ب ـ المواظبة على حضور جلسات المجلس ولجانة وعدم التغيب عنها الا بعذر .

وقـــد سبق وان تعرضنا لحالات فقد العضوية وهو الجزاء الذى يترتب على غياب العضو عن جلسات المجلس ولجانه اكثر من ثلاث مرات متتالية او عـــن ربع عدد جلسات المجلس فى الدور الواحد وذلك بدون عذر مقبول مادة ٩٥ (٢).

ج ـ لا يجـــوز تعييـــن اعضـــاء المجلـــس الشعبى المحلى فى وظائف وحدات الحكم المحلى او نقلهم اليها اثناء عضويتهم الا بموافقة ثلثى اعضاء المجلـــس الشعبى المحلى المختص واغلبية اعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة مادة ٩١ .

د ـ يحظـــر التعاقد بالذات او بالواسطة بين الوحدة المحلية واى عضو فى مجلسها المحلى .

ومع ذلك يجوز هذا التعاقد اذا كانت الضرورة تقتضى ذلك وان وراء هـــذا التعاقد مصلحة محققة للوحدة المحلية ، على انه يلزم هنا موافقة اغلبية اعضاء المجلس الشعبى المحلى المختص مادة ٩٢ .

هـــــ يحظـــر على عضو المجلس الشعبى المحلى ان يحضر جلسات المجلـــس او لجانـــه اذا كانـــت له او لأحد اقربائه او اصهاره لغاية الدرجة الـــرابعة بالذات او بالواسطة مصلحة شخصية فى المسألة المعروضة او اذا كان وصياً او قيماً او وكيلاً عن من له فيها مثل هذه المصلحة مادة ٩٣ .

---

(١) الإدارة المحلية في التشريع المصري – للدكتور / صلاح الدين فوزي – طبعة ١٩٩٢ – القاهرة .

(٢) الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية – دراسة مقارنة – للدكتور / حسن محمد عواضة – طبعة ١٩٨٣ بيروت.

المطلب الرابع

الأحكام الخاصة بمزاولة المجالس الشعبية المحلية لأعمالها

الفرع الاول

أولاً : مدة المجالس الشعبية المحلية وأدوار وصحة أنعقادها

نصت المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على مايلى :-

" مدة المجلس الشعبى المحلى اربع سنوات ميلادية ، وتبدأ من تاريخ اول اجتماع له ، وتنتهى مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية اخرى بإنقضاء المدة القانونية لهذه المجالس . ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس الشعبى المحلى خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته" .

وان مبدأ التأقيت الذى جاء به المشرع بأربع سنوات يحقق عدة مزايا من اهمها :

- ان تجديد العضوية لشخص معين يكون رهناً بإرادة الناخبين ورضائهم عنه وتقديرهم لنشاطه وفاعليته فى تحقيق مصالح ابناء الوحدة المحلية ، كما ان المدة ليست بالطويلة التى تؤدى الى انفصال الاعضاء عن ناخبيهم وليست بالقصيرة بما يؤدى الى عدم قدرة الناخبين الى تقييم نشاط وفاعلية ممثليهم .

- كما انه يجوز وفقاً لحكم الفقرة الثانية من المادة ٨٩ لرئيس الجمهورية لاسباب يقدرها ان يقرر استمرار المجالس الشعبية لسنة خامسة .

ومن هنا فإن مبدأ التجديد الكلى للمجلس الشعبى المحلى نجده يتفق وما كان معمولاً به بالنسبة لمجالس المديريات ، وايضاً بالنسبة للمجالس البلدية وفقاً للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ على ان هذا الوضع نجده مختلفاً لما كان عليه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ من مبدأ التجديد النصفى للأعضاء كل سنتين .

ولقد رأى المشرع لكى يكون المجلس الشعبى المحلى للوحدة على وجه الاستمرار قد نص فى الفقرة الاخيرة من المادة ٨٩ على ان تجرى الانتخابات لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته .

وقــد نصــت المــادة ٩٨ من القانون على ان يعد مقر خاص للمجلس الشعبى المحلى ولجانه وان يلحق بالمجلس العدد اللازم من العاملين اللازمين الذيــن يخضعون لإشراف رئيس المجلس الشعبى المحلى الذى يتمتع حيالهم بالســلطة المقررة لرئيس الوحدة المحلية وذلك حرصاً على حسن سير العمل بالمجــالس المحلية . وقد تضمنت ذات المادة بان يكون لرئيس مجلس شعبى محلــى المحافظة السلطة المقررة للوزير بالنسبة للعاملين بالمجالس الشعبية المحلية الاخرى الواقعة فى نطاق المحافظة .

ولضمان ذلك فقد تضمنت المادة ذاتــها على ان تدرج بموازنة الوحدة المحلية الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس .

اما بخصوص دور انعقاد المجلس الشعبى المحلى فقد حددته المادة ٩٩ مــن القــانون وذلك بعشرة اشهر فى السنة على الاقل واحالت الى اللائحة التنفيذية لتحديد موعد بداية ونــهاية دور الانعقاد ، ولذا نصت المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية للقانون على مراعاة ان تبدأ الدورة من اول نوفمبر وتنتهى فــى آخــر اغسطس من كل عام . كما اجازت تعديل مواعيد بداية ونــهاية دور الانعقــاد لــبعض المجالس الشعبية المحلية اذا ما كانت هناك ظروف تتعلق بوحداتــها المحلية على ان ذلك مشروط بصدور قرار بــهذا التعديل من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

- يجتمع المجلس الشعبى المحلى فى المقر المخصص له اجتماعاً عادياً مرة على الاقل كل شهر وذلك بناء على دعوة توجه من رئيسه وفى الموعد الذى يحدده .

- كمــا يجــوز ايضاً عقد اجتماع غير عادى للمجلس وذلك فى حالة الضرورة او عند نظر موضوع عاجل وتكون الدعوة لعقد مثل هذا الاجتماع بــناء على طلب رئيس المجلس الشعبى المحلى او رئيس الوحدة المحلية او ثلث اعضاء المجلس .

وســواء كــان لجتماع المجلس الشعبى المحلى اجتماعاً عادياً او غير عادى فإنه يشترط لصحة الانعقاد شروطاً ثلاثة يترتب على تخلفها او تخلف احدها بطلان الاجتماع ، وهذه الشروط هى :-

أ - اجتماع المجلس الشعبى المحلى فى المقر المخصص له .

ب- عقد الاجتماع فى الموعد المحدد لذلك .

ج- ان يتم الاجتماع بحضور اغلبية اعضائه .

وقــد تعرضت المادة ١٠٠ من القانون لحالة عدم تكامل العدد القانونى الــلازم لإنعقاد المجلس الشعبى للمحافظة وذلك بان نصت على انه فى هذه الحالــة يؤجل الاجتماع لمدة ثلاثة ايام على الاقل وسبعة على الاكثر ، وينبه رئــيس المجلس على الاعضاء المتخلفين بحضور الاجتماع المقبل فإذا كان عــدد الحاضــرين فى هذا الاجتماع الجديد اقل من العدد القانونى فإنه يتعين علــى رئــيس المجلس الشعبى المحلى او المحافظ اخطار الوزير المختص بــالحكم المحلى بتقرير عن ذلك لعرض الامر على مجلس الوزراء لإجراء شئونه فيه .

ويخطــر المجلــس الشــعبى المحلى للمحافظة بذلك بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الاخرى .

ثانياً : إجتمـــاعــات المجــالس الشــعبية المحــليــة

يجــوز للمجلس الشعبى المحلى ان يضع لائحة داخلية لتنظيم العمل به وكيفــية ممارسته لوظيفته بشرط عدم مخالفتها لاحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية .

ويــتم اعــتماد اللائحــة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى من المجلس الشــعبى المحلى للمحافظة على انه إذا لم يكن للمجلس الشعبى المحلى لائحة داخلية خاصة به او توجد لائحة ولكنها اغفلت النص على بعض المسائل فإنه فى هذه الحالة تسرى اللائحة النموذجية التى يضعها المجلس الاعلى للحكم المحلى مادة ١١٤ .

– والاصــل فــى جلسات المجلس الشعبى المحلى العلانية . على انه يمكــن عقد جلسة سرية وذلك بناء على طلب رئيس المجلس الشعبى المحلى او رئــيس الوحدة المحلية او ثلث الاعضاء ، وينظر المجلس فى هذا الطلب فــى جلسة سرية ويقرر ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع تستمر فى جلسة سرية او علانية مادة ١٠١ .

– تصــدر قــرارات المجلس الشعبى المحلى كقاعدة عامة بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين وعند تساوى الاصوات يرجح الجانب الذى فيه الرئيس وذلك فيما عدا الحالات التى يرد فيها نص خاص مادة ٩٩ .

– تضمن القانون الاسبق رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ انه بجانب الاعضاء المنتخبيــن او المختاريــن اعضــاء معينين بحكم وظائفهم فى هيئة المجلس

المحلى وبالتالى كانت القرارات او التوجيهات التى تصدر عن هذه المجالس معبرة فى الوقت ذاته عن وجهة النظر الشعبية التنفيذية .

وقــد راعـــى المشـــرع فـــى ظل القانون الحالى ذلك بالرغم من ان المجالس الشعبية المحلية كلها مشكلة من اعضاء منتخبين فقط حيث اوجب علـــى رئيس كل وحدة محلية حضور جميع جلسات المجلس الشعبى المحلى للوحدة كما يحضر هذه الجلسات كل من يرى رئيس الوحدة المحلية ضرورة حضـــورهم مـــن مديرى الإدارات او الوحدات ممن تتصل اختصاصاتـــهم بالمسائل المعروضة على المجلس مادة ١٠٢ .

ولقـــد حـــرص المشرع على تحقيق التنسيق اللازم بين نشاط اعضاء مجلـــس الشـــعب فى المحافظة ونشاط المجالس الشعبية المحلية الواقعة فى نطاقها ونشاط اعضاء هذه المجالس ، واجاز لاعضاء مجلس الشعب حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية بالمحافظة والمشاركة فى مناقشاتـــها وكذا حقهـــم فـــى تقديم الاقتراحات والاسئلة وطلبات الاحاطة دون ان يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات .

هـــذا وقد اتاح القانون لكل من المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية حق تقديـــم الاقـــتراحات الى المجلس الشعبى المحلى المختص وذلك فى المسائل الداخلة فى اختصاص المجلس وذلك طبقاً للاوضاع والاجراءات التى تحددها اللائحـــة التنفيذية . وذلك بالرغم من ان المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية الاخـــرى ليســـوا بأعضاء فى المجالس الشعبية المحلية فقد خولهم المشرع هذا الحق-تقديم الاقتراحات مادة ١٠٣ .

ثالثاً : لجـــان المجـــالس المحـــليـــــة

نصت المادة ١٠٧ من القانون على حق المجلس الشعبى المحلى فى ان يشكل من بين اعضائه فى بداية كل دور انعقاد لجاناً متخصصة وتنتخب كل لجنة من لجان المجلس رئيسها فى اول اجتماع لها . وقد ناطت المادة ١٠٨ مـــن القـــانون باللائحـــة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى تحديد انواع لجان المجلـــس وعدد اعضاء كل لجنة ونظام سير العمل فيها . هذا وقد استحدث القـــانون الجديـــد بالنسبة للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة لجنة تسمى لجنة القيم تختص بالنظر فى سلوكيات الاعضاء بالمجالس الشعبية المحلية واقتراح الاجـــراءات التى تتخذ عند اخلال العضو بمقتضيات السلوك الواجب وذلك

وفقـاً للقواعـد والضوابط التى يضعها المجلس الاعلى للحكم المحلى مادة ١٠٧ / ٢ .

وتـتولى اللجـان المتخصصة التى يشكلها المجلس الشعبى المحلى فى بدايـة كل دور انعقاد دراسة الموضوعات التى تدخل فى اختصاص المجلس وذلك قبل عرضها عليه .

وقد نصت المادة ١٠٧ من القانون على انه لا يجوز فى غير الاحوال العاجلـة عـرض اى موضوع على المجلس الشعبى المحلى قبل احالته الى اللجنة المختصة وعرض تقريرها على المجلس فى شأنه .

ولقد اوجب القانون فى المادة ١٠٨ منه على رؤساء المصالح ومديرى الإدارات والاجهـزة التنفـيذية او غـيرها مـن الجهـات المعنية حضور اجـتماعاتـها بصدد المسائل المعروضة على لجان المجلس الشعبى المحلى مع مراعاة مستوى المجلس .

وقـد اجـاز القـانون للمجلس التنفيذى او لأية لجنة اخرى من لجان المجلـس الشعبى الاستعانة بمن ترى الافادة بخبرته من ذوى الكفايات وان تدعـو لحضـور اجتماعاتـها من تتصل اعمالهم بالموضوعات المعروضة عليه .

ويراعى ان حضور اجتماعات اللجان من غير اعضائها مقصور على المشـاركة فـى المناقشـة والدراسـة دون ان يكون لهم صوت معدود فى مداولاتـها[1] .

وقـد حظـر القانون اشتراك اعضاء المجالس الشعبية المحلية فى اية اعمـال تنفـيذية عـدا لجـان الخدمـات بالمناطق الصناعية ولجان إدارة المشروعات بين الوحدات المحلية مادة ١٠٨ / ٤ .

وبالرغم من ان القانون قد اسند للائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى تحديـد انـواع اللجان التى تشكل به الا انه قد اوجب على كل مجلس من المجـالس الشـعبية المحلـية تشكيل لجنة دائمة من رؤساء اللجان بالمجلس الشعبى المحلى برئاسة رئيس المجلس [2].

---

(١) النظم السياسية والقانون الدستوري – للدكتور / محسن خليل – طبعة ١٩٩٥.

(٢) نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق – الطبعة الأولي – للدكتور / محمد صلاح عبد البديع السيد – طبعة ١٩٩٦ – القاهرة.

هذا وتختص اللجنة الدائمة بإعداد جدول اعمال المجلس وعليها دراسة وابداء الرأى فى المسائل الآتية:-

أ- السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامى .

ب-الاسئلة وطلبات الاحاطة المقدمة من الاعضاء .

ج-كافة الامور المتعلقة بالعضوية .

د- المسائل الاخرى التى يحيلها اليها المجلس الشعبى المحلى .

وتباشر هذه اللجنة اختصاصات المجلس الشعبى المحلى فيما بين ادوار انعقاده بالنسبة للمسائل الضرورية العاجلة على ان تعرض قراراتها على المجلس فى اول إجتماع تالى لصدورها ليقرر ما يراه بشأنها .

الفرع الثانى

اولاً : حل المجالس الشعبية المحلية

من المعروف انه فى الانظمة النيابية تملك الحكومة حل البرلمان ويقابل هذا الاجراء ان البرلمان يملك سحب الثقة من الحكومة . غير ان هذا المبدأ لا يطبق بكامله اى بشطريه فى العلاقة مابين المجالس المحلية وبين السلطة التنفيذية فى الوحدات المحلية . ذلك ان المشرع وان اجاز فى احوال معينة حل المجالس المحلية ، انه لم يقرر حق المجالس المحلية فى سحب الثقة من المسئولين التنفيذيين بالوحدة المحلية. ولعل السبب فى ذلك ان المجالس المحلية ليست برلمانات على المستوى المحلى .

ولنا تعليق على ذلك :

حيث نرى انه يجب اضافة مادة الى القانون تجيز للمجالس الشعبية المحلية ان ترفع تقريراً فى حالة مايترائى لها عدم صلاحية احد اعضاء السلطة التنفيذية فى الإدارة المحلية بتقسيماتها الخمسة الى الوزير المختص وذلك للنظر فى احلال آخر بدلاً منه وذلك وفقاً لاختصاصات التعيين المشار اليها فى القانون .

فمثلاً لو ثبت للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة ان رئيس احد الاحياء غير صالح وغير كفء فى عمله . فهنا بدلاً من سحب الثقة المشار اليها والممنوحة للبرلمان يرفع الامر الى رئيس مجلس الوزراء عن طريق

الوزيـــر المخـــتص وهنا تعطى للمجالس الشعبية المحلية فاعلية فى الرقابة افضل وعملية .

وقد تضمنت المواد من ١٤٤ ١٤٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ كيفيةمعالجة حل المجالس المحلية .

ثانـيآ : أسـباب الحــــل والســـلطـــة المختـصـة بإصـدار قرار الحــــل

نصـت المادة ١١٤ معدلة فى فقرتـها الثانية على انه " لا يجوز حل المجلـس الشـعبى المحلــى الا بسبب الاخلال الجسيم بواجباته او المخالفة الجسيمة للقانون .

ومـن هنا نرى ان المشرع قد ذكر سببين يبرران حل المجلس المحلى وهما :-

أ- الاخلال الجسيم بواجبات المجلس الشعبى المحلى .

ب- المخالفة الجسيمة للقانون .

- استبعدت المادة ١١٤ فى فقرتـها الاولى منها حالة بعينها من مجال حق الحل حيث تقول " لا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل " وهـو مـبدأ مسلم به بمعنى ان قرار الحل يوجه فقط الى مجلس او مجالس معينة . والثانى انه لا يجوز حل المجلس الشعبى المحلى مرتين لسبب واحد

- تضمنت المادة ١٤٥ بيان الجهة المختصة بإصدار قرار الحل . فلقد قضت الفقرة الاولى منها بان " يصدر بحل المجلس الشعبى المحلى للمحافظة او لغـيرها مـن وحدات الإدارة المحلية قرار من مجلس الوزراء بناء على مايعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لاسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء .

- نـاط المشـرع ممارسة حق الحل بيد اعلى سلطة إدارية فى الدولة وهـى مجلـس الـوزراء حيث انه اخضع وبطريقة غير مباشرة قرار الحـل لـرقابة مجلـس الشعب ولرقابة الرأى العام وهذا فى حد ذاته يشكل ضـمانة كـبرى فى مواجهة احتمالات الانحراف بالسلطة من جانب مجلس الوزراء .

حيث قضت المادة ١٤٥ فى الفقرة الثانية منها بان " ... وينشر القرار الصادر بحل المجلس الشعبى المحلى فى الجريدة الرسمية ويخطر به مجلس الشعب خلال اسبوعين من تاريخ صدوره .

ثالثاً : كيفية ممارسة الأختصاصات الإدارية للوحدات الإدارية عقب الحل

تناول المشرع كيفية مباشرة اختصاصات المجلس الشعبى المحلى خلال فترة الحل ولحين تشكيل المجلس الجديد . فقد نصت المادة ١٤٦ من القانون على ان يتضمن قرار الحل تشكيل مجلس مؤقت يضم عدداً كافياً من قيادات التنظيمات المحلية وذلك بناء على اقتراح المحافظ المختص . ولقد ناطت المادة ذاتها بالمجلس المؤقت مباشرة اختصاصات المجلس الشعبى المحلى المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة وذلك حتى يتم تشكيل المجلس الشعبى المحلى الجديد وحتى لا تتعطل مباشرة الاختصاصات الكاملة للمجلس الشعبى المحلى فقد اوجب القانون اجراء الانتخابات لتشكيل المجلس الجديد خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل .

وقد نصت المادة ذاتها فى فقرتها الاخيرة على ان تعرض القرارات التى يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد فى اول جلسة يعقدها بعد تشكيله لاتخاذ مايراه بشأنها ، وقد تضمنت المادة ١٠١ من اللائحة التنفيذية انه إذا لم تعرض هذه القرارات او عرضت ولم يوافق المجلس الجديد عليها فإنه يترتب على ذلك زوال ما كان لهذه القرارات من اثر دون المساس بحقوق الغير حسن النية .

المبحث الخامس

النظـــام القـــانونى للعـــاملين فى المجـــالس الشعبية المحليـــــة

مـــن المعروف ان نظام المركزية الإدارية ، يكون الموظفون العاملون فى الاقاليم ، تابعين للوزارات :

وفـــى نظـــام اللامركزية الإدارية ، وحينما تنقل الخدمات ذات الطابع المحلـــى الـــى الوحدات المحلية المستقلة ينقل الموظفون القائمون على تلك الخدمات إلى الوحدات المحلية . ويصبحون موظفين محليين .

ولمـــا كان الطابع الغالب على الإدارة المصرية فى الماضى هو الطابع المركزى ، فإنه قد ترتب على ذلك تبعية الغالبية العظمى منهم إلى العاصمة . وصـــارت الحكومـــة المركزية هى التى تتولى التعيين ، والترقية ، والنقل ... الخ [1] .

وعـــندما اخـــذت مصـــر بنظام اللامركزية الإدارية على نطاق واسع بمقتضى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كان من المتوقع ان ينقل الموظفون المحليون الى الوحدات المحلية الجديدة [2].

ولهـــذا نصت المادة ٤ من القانون الخاص بإصدار القانون رقم ١٢٤ لســـنة ١٩٦٠ علـــى ان " يلحـــق موظفـــوا فـــروع الـــوزارات التى تنقل اختصاصـــاتـــها الـــى السلطات المحلية بالمجلس على سبيل الاعارة ، كما يحتفظ موظفوا مجالس المديريات والمجالس البلدية الحاليون بوضعهم القادم فيما يتعلق بترقياتـــهم ونقلهم وذلك كله الى ان يتم نقلهم جميعاً الى السلطات المحلـــية بصـــفة نـــهائية . ولكن ذلك لم يتحقق طيلة نفاذ القانون رقم ١٢٤ لســـنة ١٩٦٠ وذلك لعزوف العاملين عن الاستقرار فى الاقاليم ورغبتهم فى الاستفادة من المزايا المادية والادبية التى تتوافر فى العواصم الكبرى وعلى رأسها القاهرة .

وحيـــنما وضع القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بعد خمسة عشر عاماً من النص السابق . فقد نصت المادة الخامسة من قانون اصداره على ان " يعتبر العـــاملون بالجهات التى نقلت اختصاصاتـــها ولم تنقل الاعتمادات الخاصة بالعاملين فيها قبل العمل باحكام القانون المرافق ، الى وحدات الحكم المحلى، منتدبيـــن بـــهذه الوحدات ، وذلك حتى نقل الاعتمادات المخصصة لهم الى

---

(١) الإدارة المحلية – مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية – للدكتور / علي الصاوي – طبعة ١٩٩٥.

(٢) الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية – للدكتور / محمد محمد بدران – طبعة ١٩٨٦.

موازنـــات هـــذه الوحدات " . وقد اضافت المادة المشار اليها حكماً مستحدثاً بمقتضـــاه " يجــب ان يتم هذا النقل فى موعد غايته اول يناير سنة ١٩٧٦ " ونـــاط المشــرع فـــى الفقــرة رقم ٢ من المادة الخامسة من القانون باللجنه الوزاريـــة للحكـــم المحلـــى وضـــع السياســـة العامة لنقل الاختصاصات والاعتمادات الى الوحدات المحلية ، واقرار البرنامج الزمنى لذلك .

ثــم بعــد ذلــك جاءت المادة ١٤٢ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ونصــت صـــراحة على ان " تنقل بقوة القانون الاعتمادات المالية الخاصة بالعامليـــن فـــى الجهات التى نقلت اختصاصاتـــها بمقتضى هذا القانون الى وحدات الإدارة المحلية إلى الموازنات الخاصة بـــهذه الوحدات " .

ولكـــن بالـــرغم مـــن صـــراحة النص فما زال العاملون مكدسين فى الوزارات وفى المصالح القائمة فى العواصم ، ومازالت الوحدات المحلية فى الاقاليم تشكوا عجزاً فى العاملين .

١- لـــيس معـــنى استقلال المجالس المحلية بموظفيها هو انكار صفة " الموظف العام " على اولئك الموظفين بل ان القاعدة المسلمة فقهاً وقضاء ان الموظـــف المحلـــى هو موظف عام بكل ما يترتب على هذا الاصطلاح من نـــتائج . ولقد رأى المشرع ان يجعل هذا المعنى خارج نطاق الجدل فى كل من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقانونين التاليين ، فنص عليه فى جميع القوانين المنظمة للإدارة المحلية ومنها القانون الحالى الذى تنص المادة ١٣٤ مـــنه علـــى انه " تسرى فيما لم يرد فى شأنه نص فى هذا القانون ، الاحكام والقواعد الخاصة بالعاملين المدنيين فى الدولة على العاملين المدنيين بوحدات الإدارة المحلـــية " واعاد المشرع تأكيد ذات الحكم فى المادة ٩٢ من اللائحة التنفيذية .

٢- ان اســـتقلال المجالس المحلية بموظفيها لا يعنى ان جميع العاملين فـــى الوحدة المحلية يعتبرون من العاملين المحليين بل الواقع ان العاملين فى نطاق الوحدات المحلية التابعين للسلطة التنفيذية ينقسمون إلى فئتين :

أ- موظفـــو المجـــالس المحلـــية ، وهـــم الذين يعينون على الدرجات المخصصة لكل محافظة والمدرجة فى ميزانياتـــها . ويعتبر المحافظ رئيسهم الاعلى .

ب- الموظفـــون الـــتابعون للـــوزارات فـــى العاصمة الذين يمارسون اختصاصـــات الإدارة المركـــزية فى الاقاليم . والاصل ان هؤلاء الموظفين

يخضعون لوزاراتهم التى تعتبر السلطة الإدارية الرئيسية بالنسبة اليهم . ولكن اعمالآ لدواعى التنسيق والانسجام فى العمل . نص المشرع على اعتبار المحافظ رئيسهم المحلى وخوله السلطات المشار اليها فى البند السابق بالنسبة اليهم .

٣- نصت المادة ١٣٩ من القانون على انه " يصدر بالتعيين او الندب لشغل مناصب السكرتيرين العامين المساعدين ورؤساء المدن والاحياء " كما يصدر بنقلهم من مناصبهم بين وحدات الإدارة المحلية ونقلهم الى اجهزة الإدارة المحلية المختلفة قرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين المختصين ، ويصدر بالتعيين والندب لشغل مناصب رؤساء القرى بين وحدات الإدارة المحلية الداخلة فى نطاق المحافظة قرار من المحافظ " .

٤- الاصل ان يكون لكل مديرية من مديريات المحافظة . هيكل تنظيمى مستقل ، يشمل جميع العاملين فى مجال اختصاصها فى نطاق المحافظة ، ويكون العاملون فى كل مديرية من هذه المديريات وحدة وظيفية واحدة ، مع مراعاة تخصصاتهم مادة ١٣٨ المعدلة وتضع كل محافظة هياكل تنظيمية لها ، ويعتمدها المحافظ بعد اخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، مع مراعات ان يكون لكل مديرية من مديريات المحافظة هيكل تنظيمى مستقل يشمل جميع العاملين فى مجال اختصاصها .

كما تضع المحافظة جداول لوظائف وحدات الإدارة المحلية بها وترفق بها بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئوليتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها فى احدى المجموعات النوعية وتقييم درجتها ، ويصدر قرار من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة باعتماد هذه الجداول مادة ٩٣ معدلة ويعتبر العاملون بالدواوين العامة لوحدات الإدارة المحلية وحدة واحدة فى نطاق المحافظة ، كما يعتبر العاملون فى كل مديرية وحدة واحدة . وذلك فيما يتعلق بالاقدمية والترقية والنقل مع مراعاة تخصصاتهم مادة ٩٤ من اللائحة .

٥- وضع المشرع مبدأ الموظف المحلى بمعنى تفضيل ابناء الاقليم فى شغل الوظائف المحلية . وذلك لاستقرارهم فى اقاليمهم واحاطتهم بشئونها وتحمسهم لها ، وقد حاول المشرع ان يطبق هذه المبادىء والتى من اهمها :

اولآ : يجــوز بقـــرار من المحافظ ان تقصر المسابقات الخاصة بشغل الوظـــائف المحلية على ابناء المحافظة " ويعتبر من ابناء المحافظة من يقيم بدائرتـــها اقامة عادية مادة ١٤٠ فقرة اخيرة - .

ثانيآ : يحدد المحافظ بقرار منه ، الوظائف التى يكون شغلها بإمتحان ، وتلـــك الـــتى تشغل بدون امتحان . ويكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بإمـــتحان بحســـب الاســـبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان وعند التساوى فى الترتيب تكون الاولوية فى التعيين لأبناء المحافظة مادة ١٤٠ فقرة ثانية - .

ثالـــثآ : يجـــوز للمحافظ فى حدود الموازنة المعتمدة . ان يشغل بعض الوظـــائف الـــتى تقتضـــى تفرغ شاغليها بطريق التعاقد مقابل مكافأة شاملة يحددهـــا العقد وذلك وفقآ للقواعد العامة الصادرة فى هذا الشأن مادة ١٤١ فقـــرة اولـــى واسلوب التعاقد يمكن المحافظ من ان يضع فى اعتباره عند التعييـــن جميع الظروف المحيطة بطالب الوظيفة وعلى رأسها بطبيعة الحال صلة الموظف بالاقليم واحاطته بشئونه . مع ملاحظة ان اسلوب التعاقد هذا هو الاسلوب الشائع فى شغل الوظائف المحلية فى كثير من الدول الخارجية. هـــذا ولقد اشارت الفقرة الثانية من المادة ١٤١ الى فئة بذاتـــها من العاملين الذيـــن يجـــوز للمحافظ ان يلجأ الى اسلوب التعاقد فى تعيينهم وهم الصناع الممتازون " للاعمال الفنية التى تقتضى مهارة او خبرة خاصة " وذلك نظير اجـــر يحـــدده العقد . ومن المعلوم ان اسلوب التعاقد فى هذه الحالة ، اكثر مـــرونة مـــن اســـلوب القـــرارات الإدارية ، لانه يمكن الإدارة من ان تزن الظروف المحيطة بكل عامل على حدة .

٦ ولقـــد ضـــمن المشروع فى المادة ١٤٢ من القانون حكمآ بمقتضاه يمنع تلكؤ الوزارات فى نقل العاملين بـــها الى المحليات حيث نصت على " تنقل بقوة القانون الاعتمادات المالية الخاصة بالعاملين فى الجهات التى نقلت اختصاصـــاتـــها بمقتضـــى هـــذا القـــانون الى وحدات الإدارة المحلية إلى الموازنات الخاصة بـــهذه الوحدات .

٧ اوجبـــت المادة ١٠٠ من اللائحة ان تنشأ لجنة لشئون العاملين بكل مـــن ديوان عام المحافظة ، وكل مديرية من مديرياتـــها ، من ثلاثة اعضاء على الاقل لممارسة الاختصاصات المنوطة بلجان شئون العاملين المقررة فى القانون .

ويصـــدر بتشكيل لجان العاملين قرار من المحافظ ، على ان يضم الى عضويتها رئيس المصلحة المختص وممثلون عن المراكز او المدن .

<u>ولنا رأى فى دور المجالس المحلية حتى تكون ذات دور ايجابى :</u>

وهـــو ضرورة تفعيل دورها تفعيلاً عملياً لا نظرياً وان يكون المجلس الشـــعبى المحلى للمحافظة هو الرقيب على اعمال المجالس التنفيذية جميعها فى المحافظة ذاتـــهاوان تكون المجالس المحلية الاخرى رقيبة على المجالس التنفـــيذية لـــذات الوحـــدات الـــتى بـــها التقسيمات الاربعة الاخرى وان تـــرفع هذه المجالس الشعبية تقريرها للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة فيما يـــترائى لها من سلبيات وان تكون هناك آلية فى هذا المجلس يكون بموجبها ســـحب الـــثقة عن عضو الإدارة التنفيذية فى حالة ثبوت عدم الكفاءة اى يكـــون المجلـــس الشعبى المحلى للمحافظة بمثابة برلمان له كافة صلاحيات البرلمان تجاه السلطة التنفيذية . (بصورة مصغرة) .

مـــن هـــنا نجد ان السلطة التنفيذية اى التنفيذيين فى الإدارة المحلية يخشـــون من رقابة هذه المجالس حيث ان عدم كفاءة او عدم صلاحية عضو فـــيها- السلطة التنفيذية- معناه نقله من منصبه او تقديم تقرير عدم صلاحية واعمـــال القانون فى هذا الشأن ، والمعنى فى ذلك هو ان المجالس الشعبية المحلـــية هى مجالس تم انتخاب الاعضاء فيها من الشعب وذلك لتكون هناك رقابة شعبية على اعمال السلطة التنفيذية والممثلة فى عمال وموظفى الإدارة المحلية(١) .

ومـــن هنا فلا بد من الرقابة الشعبية على اعمال الإدارة المحلية طالما نحن فى دولة ديمقراطية وتمثلها التعددية الحزبية (٢).

وهـــنا تكـــون الرقابة بنوع من انواع سحب الثقة عن مسئول معين او رئـــيس قطاع معين من قطاعات الإدارة المحلية ومعنى سحب الثقة اى عدم صلاحية هذا المسئول فى موقعه والعمل على احلال آخر بدلاً منه اى تجديد نشـــاط هـــذا المرفق . وهكذا حتى يشعر كل مسئول فى موقعه من الإدارة المحلية ان اعماله تحت الرقابة الشعبية الحقيقية .

---

(١) القانون الدستوري – المبادئ الدستورية – للدكتور / ماجد راغب الحلو – طبعة ٢٠٠٣ .

(٢) الفساد الإداري – الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية – للدكتور / أحمد رشيد – طبعة ١٩٧٦.

الباب الثالث

بيع الخدمات العامة عن طريق موظفى الإدارة المحلية

وينقسم هذا الباب الى ثلاثة فصول علىالنحو التالى :

الفصل الأول : تحديد اسعار الخدمات بين فئات الموظفين .

ويشتمل هذا الفصل على مبحث واحد :-

المبحث الأول : مدى اعتبار ذلك جريمة تأديبية يسأل عنها الموظف العام.

الفصل الثانى : الرشوة طريق الوصول للحصول على الخدمة العامة .

ويشتمل هذا الفصل على مبحث واحد :-

المبحث الأول : التعريف بالمرفق العام وعناصره .

الفصل الثالث : اضفاء الصبغة القانونية لتعطيل المصالح العامة للمواطنين.

ويشتمل هذا الفصل على مبحث واحد :-

المبحث الأول : ألإدارات القانونية فى الإدارة المحلية .

الباب الأول

بيع الخدمات العـامة عن طريق موظفى الإدارة المحليـة

تمهيد وتقسيم :-

ان هـذا الباب فى ذلك البحث هو من اخطر الابواب التى تعرضنا لها لمـا فـيه من اتـهام صريح لبعض العاملين فى الإدارة المحلية وبالاخص فـى الإدارات المتعلقة بخدمات المواطنين ولشدة الاسف ان هؤلاء البعض هم كثرة .

فعملـية بيع الخدمات عن طريق موظفى الإدارة المحلية ليست جديدة علينا بل تطالعنا بـها الصحف اليومية وتمتلىء ساحات القضاء بالكثير من قضاياها وسوف نطالعها حتى قيام الساعة .

ماهى الخدمات العامة التى تقدمها جهة الإدارة ؟

لـن نتـناول الخدمات العامة بمفهوها الواسع والتى تقوم بـها الإدارة المحلـية ، بـل سوف نتناول بعض هذه الخدمات وهى التى يستغلها بعض الموظفين ضعاف النفوس ويقومون ببيعها للمواطنين .

ويقبل المواطن صاغراً لذلك فى مقابل إنـهاء مصلحته .

ومـثال لهذه الخدمات ماهو مدرج تحت مسمى الإدارات الهندسية فى بعـض احـياء المحافظات ، مثل تراخيص المبانى ، وتراخيص المحلات ، وتراخـيص اشغال الطريق ، ... الخ حتى تراخيص الجبانات لم تسلم هى الاخرى من عبث هؤلاء .

وهـذا مـثال لنوع معين من هذه الخدمات ... من عدة خدمات تقوم بـها الإدارة المحلية وتقدمها للمواطنين فى شكل قانونى وهو ماحدده القانون او اللوائـح الداخلـية للحصـول علـى هذه الخدمة فى حين ان هذه اللوائح والقوانيـن تخـتفى من التعامل رغم وجودها ظاهرة بل وبنودها تكاد تكون معلقـة على جدران كل ادارة من إدارات الخدمة للتسهيل على المواطنين ، ولكنها كما رأيت واعتقد هى للديكور فقط ... اما القانون الحقيقى واللائحة الحقيقـية هى الجلوس بجوار موظف الخدمة صاحب المكتب مفتوح الادراج وصـاحب عـبارة فـتح مخك ومشى حالك وارمى بياضك وكثير من العبارات ذات المدلول والكنايات التى تـهدف الى دفع المعلوم حتى يحصل المواطـن على حقه فى الخدمة التى ربما يكون الحصول عليها بمجرد تقديم

طلـــب وسداد رسوم قانونية لاتتعدى بضع قروش ولكن بقدرة قادر تجد ان الرسم الذى يحدده هذا الموظف قد تعدى مئات الجنيهات وفى حالات اخرى قد يصل إلى عدة آلاف من الجنيهات .

هـــذا لـــيس فـــى حاجـــة لإقامة دليل عليه بقدر ماتعرضه علينا جميع الصـــحف اليومية من حوادث للرشوة قام بعض المواطنين بالإبلاغ عنها الى الجهات الرقابية .

وربما هذه الحوادث تمثل ١ او ٢ % من الحقيقة لانه ليس كل مواطن يتعرض لذلك يقوم بالإبلاغ بل الذين يقومون بالإبلاغ هم الذين يصبحون امام امـــر واقـــع وهو اما دفع هذه المبالغ التى فرضت عليهم واما عدم الحصول علـــى الخدمة الا بعد عناء ومشقة ربما يكون عن طريق القضاء ... وما بالنا بطريق القضاء ومشواره الطويل للحصول على الحق ... والقضاء فى ذلـــك له عـــذره ... ويكون المواطن ايضاً ليس لديه المقدرة على دفع هذه المـــبالغ . فهنا يرى المواطن انه فى كلتا الحالتين خاسراً فيلجأ الى الخسارة الاقل ربما بالإبلاغ عن هذه الواقعة كى يحصل على حقه ... ولكن يكون الانتقام من زملاء هذا الموظف هو حليف هذا المواطن فى كل مكان ويكون منـــبوذاً من الجميع ويراه جميع هؤلاء السادة اصحاب وزملاء ذلك الموظف وكأن امامهم إنسان مريض بمرض معدى يجب تجنبه والابتعاد عنه والتحذير من اقترابه من اى مكتب من المكاتب .

سوف لا نخوض فى هذا الباب كثيراً بل سوف نضرب الامثلة تاركين البحث والتحرى للقارىء والقارىء ليس اجنبياً عن هذه الامور .

وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالى :-

الفصل الاول : تحديد اســعار الخدمات بين فئات الموظفين .

الفصل الثانى : الرشـــوة طريق الوصول للحصول على الخدمة العامة .

الفصل الثالث : إضفاء الصبغة القانونية لتعطيل المصالح العامة للمواطنين.

الفصـــــــــــــل الأول

تحديــد أسعـــــــــــار الخدمات بــين فئات الموظفين

يشتمل هذا الفصــل على مبحث واحــد وهو :

المبحث الأول : مدى اعتبار ذلك جريمة تــأديبية يسأل عنـها الموظف.

وينقسم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالى :-

المطلب الأول : التعريف بالجريمة التـــــأديبية .

المطلب الثانى : الضـــمانات التـــــــأديبية .

الفصل الأول

تحديد اسعار الخدمات بين فئات الموظفين

كمـــا سبق البيان فإن الخدمات التى تقدمها جهة الإدارة كثيرة وعديدة ، وقد عرضنا لبعض منها فقط ، ناهيك عن الخدمات الثقيلة التى تقدم لأثرياء القوم وهى خدمات الاستثمار[1] .

فلقد دأب بعض من موظفى الإدارة على تحديد اسعار خاصة فيما بينهم على تقديم وانجاز هذه الخدمات . ونضرب مثالاً لذلك وان كان حقيقة واقعية وملموسة ويئن منها الجميع .

اذا ذهـــب مواطـــن لإدارة اشـــغال الطريق فى احد الاحياء فى نطاق محافظـــة الاســـكندرية وذلك للحصول على ترخيص لوضع تنده على محله الخـــاص بمزاولة نشاط معين . فنجد ان هناك موظفون متخصصون يتلقفون هـــذا المواطن من امام باب تلك الإدارة ويعرضون عليه خدماتـــهم بدلاً من الـــتحرك مـــن مكان لآخر واضاعة وقته ، وما عليه الا دفع مبلغ كذا وعليه الحضور بعد يومين لإستلام الترخيص ٠٠او يترك العنوان الذى يمكن لذات الموظـــف الوصول اليه واعطاءه الترخيص خالصاً . وهناك من المواطنين من يرضى بذلك خوفاً من الوقوع فى براثن البيروقراطية والتنقل من مكتب لآخـــر وفـــى كل يوم تردد اليه العبارة المشهورة فوت علينا بكره وذلك لاسباب وبدون اسباب .

وهـــناك مـــن المواطنيـــن من يعتقد انه سوف يسلك المسلك القانونى للحصـــول علـــى تلك الخدمة وياله من هول ٠٠٠ توضع امامه كافة القيود والعقبات من اول تقديم الطلب وحتى الحصول على ذلك الترخيص[2] .

والحجـــج كثيرة ، منها ان الطلب المقدم غير واضح به العنوان ، او البطاقة العائلية او الشخصية قديمة والصورة غير واضحة ، وهل العقار مقام بترخـــيص ام بـــدون ترخـــيص ؟، واذا كان بدون ترخيص فهل تم تحرير محاضر مخالفات من عدمه ؟ واذا كان قد تم تحرير محاضر مخالفات فماذا تـــم فى هذه المخالفات ؟ وعلى الطالب ان يقدم شهادة من المحكمة تفيد ماتم فـــى هذه المحاضر .واذا لجأ هذا المواطن الى الشكوى لرئيس هذا الموظف فـــإن الـــرد جاهز ٠٠ وهو ان المطلوب فى اطار القانون ٠٠ اما من كان

---

(1) الرقابة الإدارية في الإسلام – المبدأ والتطبيق – دراسة مقارنة – للدكتور / علي محمد حسنين – طبعة ١٩٨٥.

(2) المسئولية الإدارية – للدكتورة /سعاد الشرقاوي – طبعة ١٩٧٢ .

سعيداً للحظ وسلم نفسه للموظف الذى استقبله فإنه اراح واستراح اى بالمعنى الدارج لدى المواطنين (اشترى دماغه بالفلوس).

وكمـــا قلنا فإن العرف السرى واسميه السرى لانه فيما بين الموظفين وبعضـــهم جرى على ان لكل طلب سعر معين اى ثمن محدد يفرض على المواطن فرضاً .

واســوق هنا واقعة حدثت بالفعل حيث انه فى احدى الإدارات الهندسية بحى من احياء محافظة الاسكندرية وبالتحديد فى عام ١٩٩٩ كان يلجأ بعض المواطنين للحصول على تراخيص لهدم العقارات القديمة والحصول بعد ذلك علـــى تراخـــيص بإعـــادة البناء وذلك وفقاً للقانون ٠ وهناك عقارات ذات مستوى فقير واخرى ذات مستوى اقتصادى عالى .

وكـــان هناك احد مهندسى هذا الحى يفرض مبلغ خمسة وعشرون الفاً من الجنيهات كحد ادنى حتى يقوم بالمعاينة وإعداد تقرير بان العقار يستوجب الهدم وذلك للعقارات التى تقع فى دائرة اختصاصه وهناك من كان يستطيع مـــن المواطنيـــن دفع ذلك المبلغ من باب – اشترى دماغك- حيث انه سوف يقـــوم بعد ذلك بإعادة بناء العقار وبيع بعض وحداته وسوف يقوم بتعويض هـــذا المـــبلغ . وامـــام ذلك هناك بعض آخر من المواطنين محدودى الدخل والذيـــن لهـــم عقارات قديمة ويريدون الحصول على ترخيص بالهدم وإعادة البـــناء لســـكناهم فقط وان مثل هذا المبلغ ربما هو كل مالديهم للهدم واعادة البـــناء فكيف يقومون بدفع هذا المبلغ دون عائد إقتصادى سوف يعود عليهم ٠٠٠ فقام احد المواطنين عندما رأى انه لن يستطيع الحصول على ترخيص بالهدم الا بعد دفع هذا المبلغ وانه ليس لديه المقدرة على دفع هذا المبلغ قام بـــإبلاغ هيئة الرقابة الإدارية والتى اعدت عدتـــها واستطاعت القبض على ذلـــك المهندس متلبساً بتقاضى مبلغ الرشوة . (وهو يقضى عقوبة بالسجن خمـــس ســـنوات الآن) .هذه صورة من عدة صور ومثال من آلاف الامثلة الموجـــودة والتى تعرض يوماً بعد يوم فى كثير من الإدارات التابعة للإدارة المحلـــية ، ولكـــنها من عصابات منظمة من مجموعة من الموظفين هم مثل الاخطبوط ذو جسم صغير ولكن ازرعه كثيرة وطويلة فى كل مكان وفى كل اتجاه .

<u>وربما يخطر على بال القارىء سؤال وهو اين رؤساء هؤلاء الموظفون من اعمالهم ؟</u>

نقول وبصراحة فائقة ان بعض من هؤلاء الرؤساء كانوا يوماً من الايام امـــثالهم وعندما وصلوا إلى منصب الرئاسة تركوا الفتات لصغار الموظفين واخذوا هم نصيب الاسد ، والبعض الآخر يفرض على هؤلاء الموظفين نسبة

مـــن اعماله هذه والا يكون مصيره هو النقل الى مستنقع جاف لا زرع فيه ولا ماء ويأتون بمن يدفع لهم ذلك المعلوم .

مـــثال آخـــر نســوقه هنا وهو قطاع النظافة قبل ان يوكل هذا القطاع للشركة الفرنسية ، هذا القطاع والذى يعمل به عدد كبير من العمال وهم من طـبقة بسـيطة واغلبهم من الفقراء حيث كان يعمل البعض منهم فى مناطق فقـيرة والـبعض الآخر يعمل فى مناطق راقية ، فكان هؤلاء العمال والذين يعملون فى المناطق الراقية حيث يتعاقد معهم سكان هذه المناطق وذلك لرفع المخلفات من منازلهم فى مقابل مبالغ شهرية تدفع لهم وذلك فى خلسة ودون علـم الإدارة ويشارك هؤلاء العمال فى ذلك بعض ملاحظى ومفتشى إدارة الـنظافة حيـث اقسم لى احد هؤلاء العمال انه كان يقوم بدفع مبلغ خمسون جنـيهاً شـهرياً للملاحظ ومائة جنيه للمفتش حتى يستمر فى العمل فى تلك المـنطقة ولا يـنقل الـى مـنطقة اخرى فقيرة يقوم فيها المواطنين بحمل مخلفاتـــهم بأنفسهم .

تلك بعض الامثلة من عدد كبير منها فى شتى القطاعات .

ومـا بـالك بموظف يرعى اوامر الله ويرعى ضميرة ... ترى ماذا يقال عنه ..؟

يقال انه متخلف وغير متفتح وربما يعطل المراكب السائرة ، وبطريق او بأخـرى يعملون من خلفه حتى ينقل من هذا الموقع الى موقع آخر ليس حيوياً حتى يعرف الجميع ان يعمل فى تلك الغابة التى لا يحكمها الا الضمير واين هذا الضمير الغائب ؟ [1]

ناهـيك عـن مخالفة القانون والقرارات الوزارية دون ان يشعر احد ، مـثل قـرار رئيس مجلس الوزراء الخاص بـهدم القصور والفيلات . اننا جمـيعاً نعـيش فى مصر وفى جميع محافظاتـها مثل الاسكندرية والقاهرة والجيزة آلاف من القصور والفيلات والتى كانت تحمل طرازاً معمارياً نادراً .. ايـن هى الآن ؟؟؟ لقد تم هدمها بصورة او بأخرى تحت سمع وبصر القانون ولا احد يعارض لأن الباطل لبس ثوب الحق[2] .

واذكـر فـى هـذا الصـدد القضية التى فصل فيها رئيس حي شرق الاسـكندرية ومعه مجموعة من الموظفين وذلك بسبب من هذه الاسباب وتم نشـرها علـى صفحات الجرايد . (حيث اعيد الى عمله بعد ان طعن على الحكـم ومـا هـى الا ايام معدودة حتى وقع فى قبضة رجال هيئة الرقابة

---

(١) أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية – للدكتور / محمد ماجد ياقوت طبعة ٢٠٠٠ .

(٢) المسئولية الجنائية في جرائم المباني – الجزء الثاني – شرح الأمر العسكري الجديد رقم ٧ لسنة ١٩٩٦.

الإداريـــة متلبساً بتقاضى مبلغ عشرون الف جنيه وحكم عليه بالسجن خمس سنوات وهو مازال يقضيها خلف القضبان) .

المبحث الأول

مدى اعتبار ذلك جريمة تأديبية يسأل عنها الموظف العـــام

الاجابـــة ســـوف تكـــون من خلال العرض الموجز لتعريف الجريمة التأديبيـــية والعقوبـــات التأديبية وكذلك للسلطة المختصة بالتأديب والضمانات التأديبية .

وكذلك تصنيف العقوبات وفقاً للمستوى الوظيفى .

المطلب الأول

التعريف بالجريمـــــة التـــــــــأديبيـــة

الجـــريمة التأديبية هى كل خروج على مقتضى الواجبات الوظيفية او الظهور بمظهر يخل بكرامة الوظيفة [١] .

وقـــد عرفـــت المحكمة الإدارية العليا الجريمة التأديبية بأنـــها " اخلال الموظـــف بواجـــبات وظيفته او خروجه على مقتضياتـــها او ارتكابه خارج الوظيفة فعل ما ينعكس عليها[٢] .

ومن هنا فإن الجريمة التأديبية تقوم على ركنين هما :-

أ - الركـــن المادى : وهو الفعل الذى يرتكبه الموظف او الامتناع من جانبه عن اداء العمل الذى يدخل فى اطار وظيفته .

ويجب فى هذا الركن ان يكون محدداً وله وجود ملموس لان القانون لا يعاقب على مجرد التفكير او الفعل ليس له مظهر خارجى ملموس فلا عقاب على الموظف وذلك لعدم توافر الركن المادى .

ب الركـــن المعـــنوى : وهـــذا الركـــن فـــى الإرادة الآثمة او غير المشـــروعة للموظـــف فـــى اقـــتراف الفعل او الترك المكون للركن المادى للجريمة .

وهـــنا اذا تعمد الموظف الفعل او الترك فإن الركن المعنوى يكون هو القصد واذا كان الموظف تنصرف ارادته إلى الفعل دون النتيجة التى تترتب علـــيه فإن الركن المعنوى يكون الخطأ ، فالإرادة عنصر لازم فى الجريمة التأديبية .

ومن هنا تنتفى الجريمة التأديبية اذا كان الفعل او الترك دون اختيار من الموظف بسبب الاكراه المادى او المعنوى او الحادث الفجائى او فقد الادراك والتمييز .

---

(١) مادة ٣/٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة.

(٢) المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٨/١٢/٢٨ السنة الرابعة عشرة.

١ – <u>العقوبة التأديبيـــة :</u> حدد المشرع العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وذلك فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وكذلك القوانين السابقة واللاحقة عليه وذلــك اعمالاً لمبدأ شرعية العقوبة وبالتالى لا يجوز توقيع عقوبات لم ينص عليها القانون وهو مايعرف " بالعقوبات المقنعة " .

وقـــد حـــددت المــادة ٨٠ مـــن القانون المشار اليه العقوبات التأديبية والعقوبات التى يجوز توقيعها على شاغلى الوظائف العليا وهى :–

١ التنبيـــه .

٢ اللوم .

٣ الإحالـــــة إلى المعاش .

٤ الفصل من الخدمـــــة .

اما العقوبات التى يجوز توقيعها على غير شاغلى الوظائف العليا فهى.

١ الانـــــذار .

٢ تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة اشهر .

٣ الخصـــم من الاجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة ولا يجوز ان يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الاجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه او التنازل عنه قانوناً .

٤ الحرمان من نصف العلاوة الدورية .

٥ الوقـــف عـــن العمـــل لمدة لا تجاوز ستة اشهر مع صرف نصف الاجر .

٦ تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

٧ خفض الاجر فى حدود علاوة .

٨ الخفض الى وظيفة فى الدرجة الادنى مباشرة .

٩ الخفــض الـــى وظيفة فى الدرجة الادنى مباشرة مع خفض الاجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية .

١٠ الإحالـــــة إلى المعاش .

١١ الفصـــل من الخدمـــــة .

مــع العلــم بــان هــناك جزاءات اخرى يتم تنفيذها عن طريق لائحة جزاءات يصدرها المحافظ " السلطة المختصة " اما الجزاءات السابق الإشارة اليها فهى التى يتم تطبيقها عن طريق المحكمة التأديبية .

مــع ملاحظة ان من يملك الاكثر يملك الاقل اى يجوز للمحكمة توقيع جزاءات اخرى متدرجة اقل مما ذكر .

٢ – السلطة المختصة بالتأديب :

الاختصاص فى توقيع الجزاءات التأديبية يكون على النحو التالى :

أ –الرؤســاء المباشــرين :

للرؤســاء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة كل فى حدود اختصاصة حفظ التحقيق او توقيع عقوبة الانذار او الخصم من المرتــب بمــا لا يجاوز خمسة عشر يوماً فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المدة الواحدة عن ثلاثة ايام .

ب شــاغلوا الوظــائف العليــا :

لشاغلى الوظائف العليا كل فى حدود اختصاصه حفظ التحقيق او توقيع عقوبــة الانــذار او الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة عن خمسة عشر يوماً .

ج السـلطة المختصــة (الوزير او المحافظ او رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة) .

للسـلطة المختصة حفظ التحقيق او الغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء او تعديلــه وفــى حالــة الغاء الجزاء يكون لها احالة الموظف الى المحكمة التأديبية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغها بالقرار ولها حفظ التحقيق ولها توقــيع جــزاء ابتداء من الانذار وحتى تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين .

ولا يجوز ان تزيد مدة الخصم من المرتب فى السنة الواحدة على ٦٠ يوماً سواء تم توقيع جزاء الخصم على دفعة واحدة او على دفعات .

وفــى حالــة المخالفــات الجسيمة التى تحددها لائحة الجزاءات يجوز للسلطة المختصة بصفة استثنائية توقيع عقوبات :

١- خفض الاجر فى حدود علاوة .

٢- الخفض الى وظيفة فى الدرجة الادنى مباشرة .

٣- الخفـض الى وظيفة فى الدرجة الادنى مباشرة مع خفض المرتب الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية .

وللسـلطة المختصـة توقـيع عقوبتى اللوم والتنبيـه بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا- الممتازة- العالية- مدير عام .

د- المحكمـة التـأديبيـة :

وتخـتص المحكمـة التأديبـية كمـبدأ عام بتوقيع اى من الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والسابق الاشارة إليها .

الوقف الأحتياطى عن العمل :

الوقف الاحتياطى عن العمل كاجراء احتياطى يجوز للسلطة المختصة وكذلـك يجوز لمدير النيابة الإدارية حسب الاحوال ان يوقف الموظف عن العمـل احتياطـياً اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة اشـهر ، ولا يجـوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة وللمدة التى تحددها .

ويترتـب على وقف العامل عن العمل وقف صرف نصف الاجر من تاريخ الوقف .

ويجـب عـرض الامر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر صـرف او عدم صرف الباقى من اجر العامل . فإذا لم يعرض الامر عليها خـلال عشـرة ايام من تاريخ الوقف وجب صرف الاجر كاملاً حتى تقرر المحكمـة مايتـبع بشأنه ، وعلى المحكمة التأديبية ان تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الامر اليها . فإذا لم تصدر المحكمة قرارها فى خلال هذه المدة يصرف الاجر كاملاً فإذا برىء العامل او حفظ التحقيق معه ، او وقعـت عليه عقوبة الانذار او الخصم لمدة لا تجاوز خمسة ايام صرف اليه ما يكون قد اوقف صرفه من اجره فإذا وقعت على الموظف عقوبة اشد ، تقرر السلطة التى وقعت الجزاء ما يتبع فى شأن الاجر الموقوف صرفه ، واذا كانت العقوبة هى:-

الفصـل مـن الخدمـة فإن خدمة الموظف تنتهى من تاريخ وقفه عن العمـل، ولا يجـوز فى هذه الحالة ان يسترد منه ماسبق ان صرف له من اجر.

امـــا فـــى حالة حبس المتهم احتياطياً او تنفيذاً لحكم جنائى يوقف بقوة القـــانون عن عمله مدة حبسه ، ويوقف صرف نصف اجره فى حالة حبسه احتياطـــياً او تنفـــيذاً لحكم جنائى غير نـــهائى ، ويحرم من اجره كاملاً فى حالـــة حبســـه تنفيذاً لحكم جنائى نـــهائى . وعند عودة الموظف الى عمله يعرض الامر على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع فى شأن مسئولية العامل التأديبـــية ، فإذا ماثبت عدم مسئولية العامل فى هذه الحالة يصرف له نصف اجره الموقوف صرفه[1] .

المطلب الثانى

الـضـمـــانـــات التـــــــــأديبيـــة

لعل من اهم الضمانات التى حرص عليها المشرع فى العملية التأديبية هى :-

١ ضمانات التحقيق .

٢ ضمانات المحاكمة .

وسوف نتناول كل ضمانة من هذه الضمانات بشيء من الإيجاز .

أ ضمانات التحقيق :

تتضـــمن ضمانات التحقيق على عدة عناصر اساسية حرص المشرع على النص عليها صراحة فى القانون وهى كالتالى :-

١ كتابة التحقيق .

٢ اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق فى حالات معينة .

٣ توجيه الاتـــهام .

٤ سماع دفاع المتهم .

٥ حيـــاد المحقق .

وهـــذه العناصـــر الســـابق الإشارة اليها قد نص عليها قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . ونتناولها كمايلى :

---

(١) القانون الإداري للدكتور ماجد راغب الحلو ص ٣٦٣ وما بعدها طبعة ١٩٩٨ دار المطبوعات الجامعية.

١ كتـــابة التحقيق :

نصت المادة ٩٧ من القانون المشار اليه الى انه لا يجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع اقواله وتحقيق دفاعة ، ويجب ان يكون قرار الجزاء الصادر مسبباً .

ومـــع ذلـــك يجـــوز بالنسبة لجزاء الانذار والخصم من الاجر لمدة لا تجـــاوز ثلاثـــة ايـــام ان يكون الاستجواب او التحقيق شفاهة على ان يثبت مضمونه فى القرار الصادر بتوقيع الجزاء .

٢ اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق فى حالات معينة :

تضـــمنت المادة ٧٩ مكرر من قانون العاملين المدنيين بالدولة المشار اليه على ان :

" تخـــتص النـــيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإدارى مع شاغلى الوظائف العليا ويجب على النيابة الإدارية ان تنهى معهم التحقيق خلال ستة اشـــهر مـــن تاريخ احالة المخالفة اليها او اتصال علمها بـــها ، كما تختص دون غـــيرها بالتحقيق فى المخالفات الناشئة عن ارتكاب الافعال المحظورة بالبندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ من هذا القانون وهى :

بـــند ٢ : مخالفـــة الاحكام الخاصة بضبط الرقابة علي تنفيذ الموازنة العامة .

بـــند ٤ : الاهمال او التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالـــية للدولة او احد الاشخاص العامة الاخرى او الهيئات الخاضعة لرقابة الجهـــاز المركـــزى للمحاسبات او المساس بمصلحة من مصالحها المالية او يكـــون مـــن شأنه ان يؤدى إلى ذلك بصفة مباشرة . وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات ان توقف ماتجريه من تحقيق فى واقعة او وقائع وما يرتبط بـــها اذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ، وعلى تلـــك الجهـــة فـــور اخطارها بذلك احالة اوراق التحقيق بحالتها الى النيابة الإدارية . ويقع باطلاً كل اجراء او تصرف يخالف الاحكام سالفة الذكر.

٢ توجيه الاتـــهام :

توجـــيه التهمة للموظف هو من اهم الضمانات الاساسية فى التحقيق ، فيجـــب مواجهـــة الموظـــف بالتهمة المنسوبة اليه تحديداً وان يكون التحديد واضحاً دون لبس او ابـــهام ليتمكن من الدفاع عن نفسه وقد ذهبت فى ذلك المحكمة الإدارية العليا الى انه " يبين من الأحكام المنظمة لتأديب العاملين ،

انــهـــا تســـتهدف فـــى مجموعها توفير الضمانات لسلامة التحقيق الإدارى وتيســـير وسائله بغية الوصول الى الحقيقة ، ومن الضمانات الجوهرية التى حـــرص الشـــارع على مراعاتـــها فى التحقيق الإدارى ، المواجهة . وذلك بإيقاف العامل على حقيقة التهمة المسندة اليه . واحاطته علماً بمختلف الادلة التى تشير الى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع ان يدلى بأوجه دفاعه[1] .

٤ سمـــاع دفـــاع المتـــهم :

يجب على سلطة التحقيق التى تتولى تحقيق الواقعة المنسوبة للموظف ان تمكـــنه من ابداء دفاعه بخصوص المخالفة المنسوبة اليه من تقديم الادلة وسماع الشهود واى اخلال بحقوق الدفاع يبطل التحقيق .

وفـــى هـــذا قالت المحكمة الإدارية العليا " ان التحقيق يكون باطلاً اذا ماخرج على الاصول العامة الواجبة الاتباع فى اجرائه وخرج على طبيعته الموضـــوعية المحـــايدة والنزيهة مادام فى اى من تلك العيوب التى تشوبه مساس بحق الدفاع "[2] .

٥ حيـــاد المحـــقق :

عـــدم حـــياد المحقـــق بكافـــة الصور يؤدى بطبيعة الحال الى بطلان التحقيق، ولقد ذهبت الى ذلك المحكمة الإدارية العليا الى انه " يشترط لسلامة التحقيق مع العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية ان تتوافر ضمانات التحقيق التى اوجبها الشارع ، ومن اهم هذه الضمانات توافر الحيدة التامة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين العامل من اتخاذ كل مايلزم لتحقيق اوجه دفاعه ، فقيام مقدم الشـــكوى بالتحقيق مع المشكو فى حقه يفسد التحقيق ويبطله ••• مما يؤدى الـــى بطـــلان التحقيق والقرار الذى قام عليه •• (وذلك فى حكم للمحكمة الإدارية العليا صدر فى ١٦ / ١٢ / ١٩٨٩ فى الطعن رقم ١٣٤١ سنة ٣١ ق) .

ب ضمانـــات المحاكمـــة :

اذا كـــان المشـــرع قد اعطى ضمانات للعامل اثناء عملية التحقيق فإنه اعطى ايضاً للعامل ضمانات اساسية وهامة فى مرحلة المحاكمة اى فى اثناء المحاكمة وهى ايضاً يؤدى اغفالها او عدم تحقيقها إلى بطلان الحكم الصادر ضد العامل ولعل من اهم هذه الضمانات مايلى :-

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٧/١٢/١٦ , س ١٣ و ص ٢٧٣ .
(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٨٩/١/٤ الطعن رقم ٣٢/٩٥١ ق.

١- تقيد المحكمة بقرار الإحالـــة .

٢- حيـــاد المحكمة .

٣- قرينـــة البراءة .

٤- كفالة حقوق الدفاع .

٥- إعلان المتهـــم .

٦- تسبيب الحكم .

وســوف نتناول كل من هذه الضمانات بشيء من الإيجاز وذلك لبيان هذه الضمانات واثر اغفالها فى المحاكمة .

١ - تقيد المحكمة بقرار الإحـــالة :

اثـــناء محاكمـــة العامل امام المحكمة فإن هذه المحكمة مقيدة بما ورد بقـــرار الإحالة سواء بالنسبة للمتهمين المحالين اليها او بالنسبة للتهم الواردة فى قرار الاحالة ، فلا يجوز للمحكمة ان تدين العامل فى تـــهمة لم ترد بذلك القرار ولم تكن احد عناصر الاتـــهام .

واذا كانـــت المحكمة مقيدة بالمخالفات المحددة فى قرار الاتـــهام ، الا ان الـــذى لا شـــك فـــيه انـــها لا تتقيد بالوصف القانونى الذى تصفه النيابة الإداريـــة على الوقائع التى وردت بالقرار المذكور[1] ، بل عليها ان تمحص الوقـــائع المطـــروحة امامها بجميع كيوفها واوصافها وان تنزل عليها حكم القانون .

٢ - حيـــــاد المحكمة :

الاصل العام فى المحاكمات الجنائية والتأديبية ان من يبدى رأيه يمتنع عليه الاشتراك فى نظر الدعوى والحكم فيها ، وذلك ضماناً لحيدة القاضى او عضـــو مجلس التأديب الذى يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتـــهام ، حتى يطمئن الى عدالة قاضيه وتجرده من التأثير بعقيدة سبق ان كونـــها عن المتهم موضوع المحاكمة .

٣ - قرينـــة البراءة :

أرســـت المحكمة الإدارية العليا القاعدة الاصولية فى هذا الشأن بقولها ٠٠ " مـــن المبادىء العامة لشريعة العقاب فى المجالين الجنائى والتأديبى ان

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٥/٢/٢ مجموعة السنة العاشرة.

المتهم برىء حتى تثبت ادانته فى محاكمة قانونية تكفل له فيها سبل الدفاع عن نفسه اصالة او بالوكالة ، وان كان هذا المبدأ قد سبق المحكمة الإدارية العليا فيه كثير من الاتفاقات الدولية وكذلك اعلان حقوق الانسان وكثير من الدساتير العالمية ومنها دستور جمهورية مصر العربية الدائم [١] .

٤ كفالة حقوق الدفاع :

كفالة حقوق الدفاع يعتبر حق للمتهم وهو من الضمانات الاساسية فى المحاكمات الجنائية والتأديبية على السواء ولقد استقرت أحكام القضاء الإدارى على ان الاخلال بحق الدفاع فى اى شكل من اشكاله يؤدى الى بطلان اجراءات المحاكمة التأديبية [٢].

٢ إعلان المتهم :

يجب فى جميع الاحوال اعلان المتهم بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ، واذا لم يتم ذلك على الوجه الذى حدده القانون ونص عليه اعتبر ذلك عيباً شكلياً فى الاجراءات بموجبه يبطل المحاكمة كما انه يبطل الحكم الصادر فيها .

٣ تسبيب الحكم :

كمبدأ عام فى جميع الاحكام سواء الجنائية او التأديبية فإنه يجب ان يصدر حكم المحكمة التأديبية مسبباً على نحو كاف وغير مجهل سواء بالنسبة لوقائع الاتهام ومدى حدوثها[٣] .

وادلة ثبوتها او بالنسبة لثبوتها قبل عامل معين او اكثر وتكييفها القانونى كجريمة تأديبية .

تلك هى المسئولية التأديبية للموظف العام وذلك اذا ما اخل بواجبات وظيفته واصبح متهماً واحيل للتحقيق ، تلك ضمانات التحقيق لا يظلم فيها ابداً وكذلك اذا ما انتهى به الامر إلى المحاكمة فهذه ايضاً ضمانات المحاكمة. (واذا ما احس بظلم فإن القانون اعطى له الحق فى الطعن على هذه الاحكام وفقاً لدرجات المحاكم التى اصدرت الحكم) .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية في ١٩٦٨/١١/٢٣ المجموعة الرابعة السنة الرابعة عشر , ص ٤٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٨٩/٦/١٧ الطعن رقم ١٦٣٦ سنة ٣٤ ق المجموعة ص ٤٥٩ .

(٣) المحكمة الإدارية العليا في ١٩٨٩/٦/٢٤ طعن رقم ١٦٦٩ سنة ٣٢ الموسوعة و ص ٧٧٥.

الفصـــــل الثـــــانى

الرشوة طريق الوصول للحصول على الخدمة العامـــة

الخدمة العامة هى التى يحصل عليها المواطن من المرافق العامة التى تديرها الدولة على اختلاف انواعها سواء كان ذلك مقابل رسوم رمزية تدفع للحصـــول علـــى هذه الخدمة او سواء اكانت هذه الخدمة تقدم مجانية بدون رسوم تسدد لهذا المرفق .

وسوف يشتمل هذا الفصل على مبحث واحد كمايلى :-

المبحث الأول : التعريف بالمرفق العـــام وعناصره .

سوف نتناول فى هذا الفصل استعراض لما يقوم به بعض من موظفى الإدارة المحلـــية من فرض جعل على المواطن لكى يقوم بإنجاز العمل الذى هـــو مكلـــف به اصلاً وهذا كما سبق البيان هى الرشوة التى حرمها الإسلام ولكـــن كما سبق لنا البيان فإن هناك من المواطنين الذين تضطرهم الظروف الى دفع هذه الرشوة صاغراً مع علمه بانـــها حرام ومنهى عنها شراعاً فهل هذا المواطن يرتكب اثماً ؟

واذا كـــان كذلـــك فما الطريقة التى يستطيع ان يحصل بـــها على حقه دون ان يرتكب اثماً ؟

وقبل ذلك لنا ان نعرف ماهو المرفق العام وما هى عناصر هذا المرفق العام ؟

المبحث الأول

التعريف بالمرفق العـــــام وعناصره

<u>ماهو المرفق العام وماهى عناصره ؟</u>

يستعمل اصطلاح مرفق عام " Service public " وذلك للدلالة على معنيين .

فقـــد يســـتعمل للدلالة على نشاط " Activte " من نوع معين تقوم به الإدارة لصالح الافراد .

وقـــد يقصد به المنظمة " Organisme " او الهيئة التى تقوم بالنشاط الســـابق واستعمال اصطلاح " المرفق العام " للدلالة على هذا المعنى الثانى يؤدى الى اللبس .

ومــن هنا فإن المرافق العامة هى عبارة عن مشروعات تــهدف الى تحقيق النفع العام ، وتحتفظ الحكومة بحقها فى انشائها وادارتــها والغائها .

واصــطلاح المــرفق العام يستعمل بمعنيين ، اولهما عضوى والآخر مادى .

اما المعنى العضوى فيقصد به المنظمة او الهيئة او الجهة العامة التى تمارس بعمالها واموالها النشاط ذا النفع العام . ومن امثلة المرافق العضوية الجامعات والمستشفيات والوزارات وفروعها بصفة عامة.

ومــن هنا فإن المعنى المادى للمرافق العامة يقصد به النشاط او العمل الــذى يمارسه المرفق تحقيقاً للنفع العام ، ومن امثلة المرافق المادية التعليم وحماية الصحة والحفاظ على الامن وبل كافة الخدمات التى تقدمها الحكومة للافراد[1] .

والــتعريف بالمرفق العام بأنه مشروع يجعله يشمل المعنيين العضوى والمادى معاً وذلك لان معنى كلمة المشروع يضم كلاً من العاملين والاموال والانشــطة الــتى يــتولاها .ولاتظهر اهمية التفرقة بين المرافق العضوية والمــرافق المادية الا فى الحالات التى تكون فيها الهيئة التى تمارس النشاط بالمــرفق هيئة خاصة . وذلك مثل شركات الامتياز التى تعهد اليها السلطة العامــة بــإدارة احــد المرافق العامة كمرفق النقل او توريد المياه او التيار الكهربائى[2] .

اذ انه فى مثل هذه الحالات نكون امام مرفق مادى فحسب وهو النشاط المرفقى .

ولا تعتبر الهيئة التى تزاوله مرفقاً عضوياً لأنــها هيئة خاصة .اما اذا كانــت الهيئة التى تدير النشاط المرفقى مرفقاً عاماً فإن الامر فى هذه الحالة يــتعلق بمــرفق عضوى وهو الهيئة ، وآخر مادى ، وهو النشاط ، وتختفى اهمية التفرقة بين نوعى المرافق العضوية والمادية[3] .

وترجع اهمية التفرقة بين المرفق العضوى والمرفق المادى فى مسألة الخضــوع لاحكــام اى من القانونين العام او الخاص ومدى سلطة الحكومة

---

(١) المرافعات الإدارية – للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي – طبعة ١٩٨٩.
(٢) القضاء الإداري ومجلس الدولة – للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي – طبعة ١٩٨٩ .
(٣) القانون الإداري للأستاذ الدكتور / ماجد الحلو ص ٤٠٨ وما بعدها طبعة ١٩٩٨ دار المطبوعات الجامعية .

علـــى المـــرفق ، ففى حالة المرفق العضوى تخضع الهيئة والنشاط المرفقى الـــذى تقوم به لاحكام القانون العام . وتبسط الحكومة سلطتها ليس فقط على النشاط المرفقى وانما كذلك على الهيئة المرفقية صاحبة هذا النشاط من حيث تنظيمها وعمالها واموالها ، واما فى حالة المرفق المادى فلا يخضع لاحكام القـــانون العـــام سوى النشاط المرفقى بينما تخضع الهيئة التى تديره لاحكام القـــانون الخاص . وتتقلص سلطة الحكومة فتنحصر فى النشاط المرفقى ولا تمـــتد إلى الهيئة الخاصة التى تمارسه سواء من حيث تنظيمها او عمالها او اموالها .

عنـــاصر المرفق العـــام :

لكى نميز المرافق العامة عن المشروعات الخاصة فإن هناك عنصرين اساسيين لا بد من توافرهما لقيام المرفق العام وهما :-

١ عنصر النفع العام .

٢ عنصر السلطة العامة .

١ عنصر النفع العام :

ان كـــل مـــرفق عام إنما يقوم اساساً على اشباع رغبة جماعية واداء خدمـــة وان هذه الخدمة العامة تكون عادة على قدر من الاهمية والا تركت للمشـــروعات الفـــردية وكمـــا يقول العلامة "دوجى "انـــها " انواع النشاط والخدمات التى يقدر الرأى العام فى وقت من الاوقات ، وفى دولة معينة ان على الحكام القيام بـــها ، نظراً لأهمية هذه الخدمات للجماعة ، ولعدم تأديتها على الوجه الاكمل بدون تدخل الحكام .

ولكـــن مـــع مراعاة ان تدخل الدولة المتزايد فى المجالات التى كانت مـــتروكة للافـــراد ، قـــد جعل تقدير اهمية الخدمات التى يجب إشباعها عن طريق المرافق العامة متروكاً لترخيص الإدارة تمارسه تحت رقابة السلطات السياسية .

مـــع مراعاة انه لم تعد اليوم الخدمات التى تؤديـــها الدولة للافراد عن طـــريق المـــرافق العامة هى الخدمات او بالمعنى الادق هى الخدمات التى يعجـــز الافـــراد بوسائلهم الخاصة عن اشباعها لان الدولة قد ترى لسبب او لآخـــر الـــتدخل فى مجال معين يستطيع الافراد مزاولة نشاطهم فيه بكفاءه تامة كما هو الشأن فى معظم المرافق الاقتصادية والتجارية .

ولا يلـزم لإعتـبار المشروع مرفقآ عامآ ان تكون الخدمة التى يقدمها للـناس مجانية بدون مقابل مباشر. اذ قد ترى الحكومة فرض رسوم معينة علـى المنتفعيـن بـبعض الخدمـات كرسم تسجيل الملكية ورسوم الدراسة الجامعية مثلاً مساهمة منهم فى تحمل نفقات المرفق الذى يقدمها .

٢ عنصر السلطة العامـة :

يتمـثل عنصر السلطة العامة كعنصر من عناصر المرفق العام فى ان يكـون للحكومـة الكلمـة العليا فى إنشائه وإدارته والغائه . فهى التى تقرر اعتـبار نشـاط معين مرفقآ عامآ . سواء اكانت الهيئة التى تتولاه عامة ام خاصة . وذلك بقانون يصدر بإنشاء المرفق او بناء على قانون يخول احدى سلطات الدولة إنشاءه . ويكون لها القول الفصل فى إدارته او الغائه .

وعلـى ذلـك فالانشطة التى تقوم بـها المشروعات الخاصة لا تعتبر مـرافق عامة اذا لم تعترف لها الحكومة بصفة المرفق العام وان حققت نفعآ عامآ كالمدارس والمستشفيات الخاصة ، وان منحتها الحكومة بعض امتيازات السـلطة كنزع الملكية او التنفيذ المباشر ومن هنا فإنه اذا تضمن المشروع عنصرى النفع العام والسلطة العامة على نحو ماسبق تحققت له صفة المرفق العـام وخضـع لنظام قانونى خاص هو نظام القانون الإدارى . الذى يقوم اساسآ على ماتتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة .

بعد ان استعرضنا عناصر المرفق العام فإننا بدون شك نرى ان ماتقدمه الإدارة المحلـية من خدمات سبق الإشارة اليها هى من قبيل المرافق العامة ولكن سيطرة بعض من الموظفين الذين سبق الاشارة إلى اساليبهم فى تسيير هذه المرافق جعلنا نقف امام هذه المرافق ونتمنى ان تنتقل تبعيتها الى القطاع الخـاص اى خصخصـة هـذه الخدمات حيث انـها بصورة تكاد تكون سـرية تتم هذه الخدمات بمقابل يفوق بكثير سعرها فيما لو تم انتقال تبعيتها للقطـاع الخاص رغم ان الدولة قد جعلتها بدون مقابل او برسوم تكاد تكون رمزية لا تتعدى جنيهات او اجزاء منها .

هـل مايأتى به الموظف وما يحصل عليه مقابل اداء هذه الخدمة يعد رشـوة :

الجواب بلا شك وبدون تردد نعم انـها رشوة صريحة وواضحة ولقد نـص عليها المشرع فى قانون العقوبات فى الباب الثالث من هذا القانون من المواد من ١٠٣ وحتى ١١١ واستهل هذا الباب بالمادة رقم ١٠٣ بقوله :-

" كـل موظـف عمومى طلب لنفسه او لغيره او قبل او اخذ وعداً او عطية لإداء عمل من اعمال وظيفته يعد مرتشياً ، ويعاقب ٠٠٠ "

وقد ورد ذلك فى المواد كما ذكرنا من ١٠٣ وحتى ١١١ والتى عددت بدورها من هم الموظفون العموميون الذين ينطبق عليهم نصوص هذا الفصل وذلك بقولها :

مادة ١١١ : يعد فى حكم الموظفين فى تطبيق نصوص هذا الفصل :

١- المستخدمون فـى المصالح التابعة للحكومة او الموضوعة تحت رقابتها .

٢- اعضاء المجالس النيابية العامة او المحلية سواء اكانوا منتخبين او معينين .

٣- المحكمـون والخـبراء ووكـلاء الديانـة والمصـفون والحراس القضائيون .

٤- الغيت .

٥- كل شخص مكلف بخدمة عمومية .

٦- اعضـاء مجـالس إدارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعـيات والمنظمات والمنشآت اذا كانت الدولة او احدى الهيئات العامة تساهم فى مالها بنصيب ما بأية صفة كانت .

والرشـوة قد نـهى عنها الشارع الحكيم وحرمها الإسلام بل وحرمتها كافـة الشـرائع السماوية الاخرى.. حتى ان قدماء المصريين سطروا على مقابرهم ما يفيد ان الرشوة منبوزة فى ديانتهم (١).

وسوف نسوق هنا لبعض الحكم والامثال فى الادب الفرعونى .

من اقوال قدمـاء المصريين فى خـالق الكـون :

- لا تصغ بأذنك الى وسوسة الشيطان فتخسر نفسك وتنزل عليك لعنة الآلهة بل اصغ بأذنك إلى صوت السماء فتنال رضا رب الارباب .

- عبادة المال فى الارض تبعد الانسان عن عبادة الإله فى السماء .

---

(١) تاريخ النظم الاجتماعية والقانونية في مصر للدكتور / محمود سلام زناتي جامعة أسيوط طبعة ١٩٩٧ ص ٤٦٩.

- لا تمد يدك فى اى اتجاه الا الى اعلى حيث يجلس الإله على عرشه فهو الوحيد الذى يمنح ويمنع .

- علـــى العقـــل البشرى ان يرهف السمع إلى حديث الإله وعليه ان يوالى قراءة فكر الله فى الطبيعة ليطلع على آياته .

- لا تتعب نفسك فى السؤال عن وجود الإله فالابصار لا تدركه ولكنه موجود فى كيان كل مخلوقاته .

- الإلـــه وحده وليس للبشر من يقسم الارزاق ويقسم الناس إلى طبقات ويختار من يقفون فى الصفوف الاولى .

- طـــول العمر يكتبه الإله فى لوحة القدر ولا يطلع عليه مؤمن بالقدر او كافر به .

- لا تفعل فى الظلام ماتخشاه فى النور فعين الإله لا تغفل عن رؤيتك فى النور والظلام .

تلك كانت بعض القطوف ومن اراد معرفة الاكثر فعليه الرجوع للكتاب المشار إليه .

وقـــد تعرض المصريون القدماء ايضاً للضمير الانسانى ذلك الحارس على تصرفات الانسان تلك بعض منها :-

- اذا نام الضمير استيقظت الغرائز .

- الضمير المطمئن خير وسادة للراحة .

- اقدام متعبة وضمير مستريح خير من ضمير متعب واقدام مستريحة.

- اعمال الرجل المستقيم الضمير اكثر قبولاً عند الرب من ثور يقدمه شرير كقربان .

- الضمير المستريح ينام صاحبه فى الصحراء بغير خوف .

- ضمير غير مستريح وعاء ملىء بالجراد .

- مستريح الضمير من يسير فى طريق الحق .

- لا يجـــد الراحة فى قبره الا مستريح الضمير الذى يريح رأسه على وسادة اعماله الصالحة التى ترضى الإله .

- ضمير مستريح ولقمة خبز خير من ضمير مثقل وثروة كبيرة .

- بالمال يمكنك ان تشترى مئات الضمائر الميته ولكنك لن تشترى به ضمير واحداً حياً .

هـذا مايشـير إليه قدماء المصريين من ان الضمير هو الحارس على تصـرفات الانسـان وطالما ان الانسان لديه ضمير مستيقظ فلن يفعل ماهو خطأ سواء فى نظر الدين او فى نظر القانون .

ونسـتعرض ايضاً لبعض المقتطفات من كتاب الاستاذ الدكتور / ماجد راغـب الحلو والصادر لسيادته فى عام ١٩٩٧ فى القسم الرابع فى الفصل الرابع منه تحت عنوان الامانة ونزاهة الحكام [١].

" إذا كان الحاكم نزيهاً ، فإن ذلك يعنى انه لا يسرق ولا يختلس ، ولا يرتشى ، ولا يستغل وليس اكثر من هذه الامور تأثيراً على القرار فى اسبابه ومنطوقه .

فرشوة الحاكم سوف تجعله يغير عمداً فى قراره ليأتى محققاً لمصلحة مـن قـدم الرشوة ، ولا يهم هذا الحاكم ان تضيع مصلحة الشعب او ينزل الضـرر بالخـزانة العامة للدولة ، او تنتهك مبادىء العدالة والمساواة بين الـناس ، وانما المهم – اولاً واخيراً ان يتحقق لمقدم الرشوة مطامعه ، وان يقبض الحاكم رشوته .

وصـور الرشـوة تعـددت وتنوعت فتارة هى هدية غالية الثمن تقدم للـرجل او زوجته وتارة هى عمولة تقدم مغلفة بعبارة براقة (ان العمولات امر عادى ومنتشر فى العالم كله) وتارة اخرى هى مبلغ من المال يحرص صـاحبه على قبضه فى جرأة غريبة ، يحدده ويصر عليه فى قحة شديدة ، ويقبضه فى خارج البلاد او داخلها بالعملة الاجنبية او الوطنية كما يريد .

<u>الرشـوة يحرمـها الإسـلام :</u>

كمـا سـبق القول فإن الرشوة صورة قبيحة من صور اكل مال الناس بالباطل وقد حرمتها جميع الشرائع السماوية ومنها الإسلام والدليل على ذلك قول الحق تبارك وتعالى :

" ولا تأكلوا اموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بـها الى الحكام لتأكلوا فريقاً من اموال الناس بالأثم وانتم تعلمون " .

وقد نـهى الله سبحانه وتعالى فى هذه الآية الكريمة عن امرين :

---

(١) نقلاً عن كتاب الإدارة العامة للدكتور / ماجد راغب الحلو ص ٤٦٧ وما بعدها طبعة ١٩٩٧.

١ – لا تـــأكلوا اموالكـــم بيـــنكم بالباطل . بمعنى لا يأكل بعضكم مال بعض بغير حق فهذا امر منهى عنه شرعاً وان النهى هنا من الشارع الأعلى هو الله سبحانه وتعالى .

٢ – لا تدلوا بـــها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من اموال الناس بالأثم وانتم تعلمون .

ومعـــنى لاتدلـــوا بـــها الى الحكام اى لا تلقوا ببعض المال الى حكام الســـوء علـــى وجـــه الرشوة ليمكنوكم من اخذ اجزاء من مال الناس بالظلم والتعدى وانتم تعلمون ان ذلك ظلماً اثماً .

والمـــال الذى يقدم للحاكم على هذا السبيل هو الرشوة ولقد نـــهى الله تبارك وتعالى عن الرشوة وحرمها على الحاكم والمحكوم .

ولقد اصبح الوصول الى مقاليد بعض الامور عن طريق الرشوة وكذلك اصـــبح الحصول على الحق الذى هو حق سواء فى خدمة عامة تقدم او اى نوع من انواع الخدمات اصبح بالرشوة والتى كما اوضحنا تأخذ اشكالاً كثيرة ومســـميات اكـــثر ولا يجب ان تكون عبارة عن مال يقدم فحسب كهدية او عطية لمن بيده الخدمة بل يمكن ان تقدم فى صورة عمل يقدمه طالب الخدمة لمـــن عنده الخدمة . فمثلاً : يتوجه سائق يمتلك سيارة اجرة لإنـــهاء بعض إجـــراءات فى مصلحة من مصالح الإدارة المحلية فيقوم الموظف الذى لديه الخدمة بطلب توصيل اولاده يومياً من المدرسة الى المنزل وذلك حتى تنتهى هـــذه الخدمة . اليست هذه صورة من صور الرشوة ولكنها تقدم فى صورة خدمة يقدمها طالب الخدمة حتى يستطيع الحصول على خدمته .

مـــثال آخـــر : وقـــد رأيته بنفسى . ذهب مواطن الى حى من احياء الاســـكندرية وكـــان قـــد ســـبق له ان عمل فى دول الخليج كعامل دهانات واستطاع ان يكون مبلغاً من المال وعاد به الى مصر واشترى قطعة ارض فى منطقة من المناطق ، وتقدم الى هذا الحى لكى يحصل على ترخيص بناء – ورغـــم انه مستوفى لجميع الشروط ولديه كافة المستندات إلا انه وضعت امامـــه كافة العراقيل الإدارية والفنية حتى تلقفته احدى موظفات التراخيص وعرفـــت منه انه عامل نقاشة فطلبت منه ان يقوم بدهان شقتها ، وفعلاً قام هذا العامل رغماً عنه بتنفيذ طلبها حتى حصل على الترخيص[1] .

---

[1] رواه أبو داود والترمذي وابن ماجة وابن حبان والحاكم.

وهـذا يعـد صـورة من صور الرشوة ولكنها تقدم بصورة اخرى . ويخـرج صاحب الشأن ساخطآ على الادارة ومن يعمل فى الإدارة . وهناك سؤال يتبادر الى الذهن وهو :-

<u>هـل تقديم الرشوة للحصول على الخدمة حرام ام حلال مادام لم يكن هناك طريق آخر ؟</u>

قـبل الاجابة على هذا السؤال يجب ان نتفق على ان الرشوة حرام وقد حرمها الشارع تحريمآ قاطعآ مثل السرقة والزنا . وان مرتكب فعل الرشوة هو آثم فى نظر الشرع ويجب عقابه ، وقد روى عن الرسول صلى الله عليه وسلم انه قال : لعنة الله على الراشى والمرتشى .

وقـال فى حديث آخر : الراشى والمرتشى والرائش .. قد لعنهم الله على لسان رسوله وفى حديث آخر : الراشى والمرتشى فى النار .

ونعـود للإجابـة علـى السؤال وهو هل الذى ليس امامه بد من تقديم الرشوة للحصول على الخدمة هل يعتبر آثمآ ؟

يرى بعض الفقهاء ان الراشى فى مثل هذه الامور لا إثم عليه مادامت الوسائل الاخرى المشروعة قد فشلت فى حمايته ومادام انه يدفع به عن نفسه ظلمـآ او يـنال حقآ دون عدوان على حقوق الآخرين ويستند اصحاب هذا الرأى عن ماروى عن جماعة من ائمة التابعين .

قالوا : لا بأس ان يصانع الرجل عن نفسه وماله اذا خاف الظلم .

كما يستند ايضآ هذا الرأى على احاديث رسول الله صلى الله عليه وسلم فـى شـأن (الملحين) الذين يسألون الرسول من الصدقة فيعطيهم وهم لا يستحقون .

فلقد روى عن عمر رضى الله عنه ان النبى صلى الله عليه وسلم قال:" ان احدكم ليخرج بصدقته من عندى متأبطها ، وانما هى له نار . فقال عمر : يارسول الله كيف تعطيه وقد علمت انـها نار له ؟ فقال الرسول صلى الله عليه وسلم فما اصنع ! يأبون الا مسألتى ، ويأبى الله عز وجل لى البخل" . فإذا كان ضغط الالحاح يجعل الرسول صلى الله عليه وسلم ان يعطى السائل مـالا يسـتحق ، فإن ضغط الحاجة الى دفع الظلم يجعل للمظلوم ان يعطى الحاكم مالا يستحق .

وان ماذهـب اليه اصحاب هذا الرأى هو فيمن يحصل على حق غير حقه .

ولنا رأى آخر فى هذا الموضوع :

ونحـــن نفرق هنا بين من يقدم الرشوة للحصول على حق ليس له حق فيه وهو حق للآخرين . وبين من يقدم الرشوة للحصول على حق له ولكن لا يســتطيع الحصـــول عليه إلا اذا قدم الهدية او العطية او الرشوة وهى كلها مسمى واحد .

– فالاول وهو الذى يقدم الرشوة للحصول على حق ليس له فيه بالمرة بـــل هو حق للآخرين كالذى يقدم الرشوة الى الحاكم او الى الرئيس الاعلى لكـــى يحصـــل على منصب ليس من حقه بل هو من حق لزميل او لشخص آخـــر . فهـــذا حرام حرام ليس له اى زريعة فى تحليل ذلك لانه ظالم لنفسه وللآخرين ، انه ظلم نفسه بإرتكابه إثم كبير وهو حصوله على حق ليس من حقـــه بل سلب حق زملاء له وحق الناس . وهذا هو الراشى الذى فى النار وكذلـــك المرتشـــى الذى قدمت له الرشوة كذلك فى النار وربما يكون هناك بيـــنهما وســـيط " الرائش " فهو ايضاً فى النار . وكذلك ظلم الآخرين بسلبه لحقهم الذى يعلم تمام العلم انه ليس من حقه .

فهذا النوع حرام واثم على الاثنين معاً الراشى والمرتشى ولا جدال فى ذلك كما ان مايحصل عليه عن طريق الرشى لن يبارك الله فيه ابداً .

وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم فى ذلك " كل لحم نبت من حرام فالنار اولى به " .

– وامـــا النوع الثانى وهو الذى يكون له حق ويصعب عليه الوصول اليه إلا اذا قدم الرشوة او الهدية او العطية – وهى كلها مسمى واحد للرشوة – فهـــذا مغلوب على امره لانه يكون امام احد امرين وكلاهما مر ، اما ان يقـــدم رشوة للحصول على حقه او لا يقدم رشوة وفى المقابل سينال العذاب وربمـــا يضـــيع حقه هذا ويحصل عليه آخر ليس له حق فيه . وطبيعى فإنه يلجأ الى اقصر الطرق وهى تقديم الرشوة للحصول على حقه وهنا نرى انه لا إثـــم علـــيه فى ذلك لانه يرى ان الضرورات تبيح المحظورات – وهى قاعدة اصولية – تبيح ارتكاب الأثم فى سبيل الضرورة مثل من يسرق رشفة مـــاء ليـــنقذ بها حياته من الهلاك والموت .. هنا السرقة إثم وحرام ومنهى عنها شرعاً ولكن فى سبيل انقاذ حياة تعتبر لا إثم فيها .

والمثال على ذلك من عدة امثلة كثيرة مثل :–

" احــد مقــاولى اعمـــال البــناء لـــه مبالغ كبيرة لدى جهة الإدارة – مستخلصات – ويقف له مهندسى الإدارة بالمرصاد ٠٠ إما ان يدفع لهم مبلغاً معيــناً هــم يعتبرونه حق لهم وإلا سوف يضعون له العقبات فى سبيل عدم حصــوله على هذا المبلغ . فإذا رفض يتم رفع تقرير الى الجهات العليا بان الاعمال غير مطابقة للمواصفات وان كميات المواد مخالفة للمقاييس ٠٠ الخ ، وتشــكل اللجــان وتعقبها لجان وفى النهاية ربما يخسر ماله لدى الإدارة وربمــا ايضـــاً يحرم من القيام باعمال لدى هذه الإدارة ويقفل فى سبيل ذلك عشرات البيوت التى يعولها عمال هذا المقاول . فلا يجد بداً الا دفع الرشوة وهو صاغراً لكى يحصل على حقه ٠٠ ويفوض امره الى الله .

هــنا ايضاً الضرورات تبيح المحظورات ونجد هنا انه لا إثم عليه بل الاثم كل الاثم على من تلقى الرشوة فهى نار يلقى فى قلبه وهى هنا حرام .

الفصـــل الثـــالث

إضـــفاء الصبغة القـــانونية لتعطيل المصالح العـــامة للمـــواطنين

سوف يكون هذا الفصل من مبحث واحد على النحو التالى :

المبحث الأول : الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية .

الفصل الثالث

إضفاء الصبغة القانونية لتعطيل المصالح العامة للمواطنين

ان ذلك الفصل لا يكاد ينفصل عن سابقه من انه فى حالة عدم رضوخ المواطن لطلبات الموظف فى دفع المعلوم لكى ينجز له الموظف خدمته فإن الاخــير كما سبق وان بينا يضع له كافة العقبات والمتاريس حتى لا يحصل المواطــن على الخدمة . وهنا نرى ان المواطن لا حول له ولا قوة غير ان يزعن لمطالب هذا الموظف[1] .

وآخــر هذه المتاريس هى إضفاء الصبغة القانونية على تعطيل الطلب وذلــك بإحالة طلب المواطن الى لجنة كذا – ومن لجنة كذا الى إدارة كذا – ومــن إدارة كــذا الى جهة اخرى ربما تكون فى خارج جهة الإدارة وذلك لإستطلاع رأيها فى احقية الطالب لطلبه من عدمه .

مــثال علــى ذلك : يتقدم مواطن للحصول على ترخيص للبناء – بناء عقار – فيطلب منه احضار عدة موافقات لا طائل من ورائها الا العذاب وكل العــذاب لهــذا المواطن حتى ان الغالبية العظمى من المواطنين يلجأ البعض مــنهم للتعرض للمخاطر وذلك بالبناء بدون الحصول على ترخيص معرضاً نفســه للعقوبة الجنائية التى هى اهون عليه من التقدم بالطلب للحصول على الترخيص .

وقد يتعرض هذا المواطن الذى اراد ان يسير فى الطريق الصحيح الى احضــار موافقــات لا جدوى منها سوى العذاب ، مثل موافقة مرفق المياه ومــرفق الصــرف الصحي ومرفق الكهرباء وإدارة الدفاع المدنى والحريق وموافقــة القــوات المسلحة بحجة ان البناء ربما يكون عائقاً للقوات المسلحة فــيما لــو قامت حرب . وكذلك موافقة هيئة الطيران المدنى وموافقة وزارة المواصــلات خشية ان يكون المبنى عائقاً للموجات اللاسلكية ثم موافقة هيئة الآثار ربما يكون الموقع المزمع البناء عليه كان موقعاً اثرياً ثم موافقة وزارة الــزراعة بحجة ان الارض ربما تكون زراعية ومحظور البناء عليها – مع العلــم انه سبق اصدار تراخيص على هذه الارض لعقارات مجاورة . ولكن هذه مستندات لابد منها ولا بد من وجودها فى ملف الترخيص واخيراً لا بد مــن موافقــة هيئة الاوقاف المصرية حتى لا تكون الارض وقفاً ولا يجوز البناء عليها او منح تراخيص للبناء إلا بعد موافقتها . مع ان المواطن سبق له وان تقدم بعقد الملكية المسجل الذى يفيد بالملكية الخالصة لهذا المواطن على تلك الارض ٠٠٠٠ .

---

(١) تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية – للدكتور / ثروت بدوي – طبعة ١٩٨٨.

تلـك صـورة مـن صور البيروقراطية العقيمة التى تجعل الكثير من المواطنين يحجمون عن التقدم للحصول على التراخيص . ولقد تداركت ذلك وزارة التنمـية الإدارية التى تولى رئاستها الدكتور / محمد زكى ابو عامر والـذى كـان عميداً لكلية حقوق الاسكندرية الأسبق ، فسارع ووضع بعض الحلول التى كانت بمثابة العلاج لبعض من حالات البيروقراطية هذه وصدر بموجب ذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٩١٨ / ١٩٩٨ الذى الغى كل هـذه التعقيدات ووضع نموذجاً موحداً لما يقدم من مستندات للحصول على ترخيص البناء او غيره من التراخيص كما انه وضع ايضاً حداً زمنياً للتقدم بالطلب حتى الحصول على الخدمة ووضع فى نـهاية النموذج ارقام بعض التليفونات الخاصة ببعض الهيئات الرقابية وذلك فى حالة التأخير فى صرف هـذا الترخيص او التأخير فى تقديم هذه الخدمة . ولكن البيروقراطية بشكلها الردىء تسير فى عروق بعض من الموظفين سير الدم فى العروق فنجد انه لكـى توضع العقبات امام المواطن فإن طلب المواطن يحال لسبب او لآخر لإدارة الشئون القانونية لدراسة الاوراق والمستندات وإبداء الرأى القانونى فى احقـية هـذا المواطن فى الحصول على الخدمة من عدمه .. وربما يكون هـناك تواطـىء مابين موظفى هذه الإدارة وتلك ، فينتهى الرأى سلباً سواء بسـبب او بدون سبب ، وعندما يلجأ هذا المواطن الى الجهات الرئاسية يتم الاقـتراح بإحالـة طلـب الطالب الى مجلس الدولة – إدارة الفتوى – وذلك لإسـتطلاع الـرأى فـى مدى احقية المواطن للحصول على الترخيص من عدمه، وهيهات مابين تقديم الطلب والحصول على الخدمة ، فقد تمر الشهور والشهورر يتكبد خلالها الطالب (المواطن) النفقات وفق الاسعار السائدة فى ذلك الوقت ، وتلحقه اضرار آ شتى .

كل ذلك لعدم مسايرة المواطن لذلك الموظف الذى طلب منه او لمح له بالطلـب لكـى تسـير الامور بطبيعتها الا ان المواطن معتقداً منه انه ربما لوسلك الطريق القانون سوف يحصل على مصلحته ، وهذه ظاهرة اصبحت عـرفاً فى سلوك الموظفين حيث كما سبق لنا القول ان الخدمات التى تقدمها الدولـة للمواطن وقد تكاد تكون معدومة الرسوم قد باعها هؤلاء لحسابـهم الخـاص غير عابئين بما امرهم به الله من التيسير على العباد بل هم ساروا فى طريق تزهيق العباد .

والاجهـزة الرقابـية لا تتحرك إلا بناء على شكوى من صاحب الشأن الـذى كثيراً منهم يحجمون عن الشكوى حتى لا تتعطل مصالحهم اكثر من ذلك .

المبحث الأول

الإدارات القانونية فى الإدارة المحليـــة

ان اعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية لا يتمتعون بما يتمتع به اقرانـــهم فى الإدارات القانونية بالشركات التابعة لقطاع الاعمال او بعض الجهات الاخرى ، بل ان كل عضو فى هذه الإدارة هو موظف عادى يحكم علاقـــته بالإدارة مثله مثل بقية موظفى الإدارة المحلية ويحكم هؤلاء القانون رقـــم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وليس لهم اى ميزة تذكر غير انه يشترط ان يكون العضـــو حاصـــلاً علـــى ليســـانس الحقوق .. ومن ثم فإن موظف الإدارة القانونية فى الإدارة المحلية لا يعتبر محامياً بالمعنى القانونى – وقد سبق لنا الاشارة الى ذلك بشىء من التفصيل[1] .

الامـــر الذى قد يجعل البعض منهم فى احيان كثيرة يلجأ الى العمل فى مكاتـــب للمحامـــاة بعد مواعيد العمل الرسمية ، ويكون شاغلهم الشاغل هو تعطيل اعمال الإدارة التى تحال اليه فى عمله ويلمح سواء بطريقة مباشرة او غير مباشرة الى المواطن الذى ساقه حظه العسر الى إدارة الشئون القانونية ان علـــيه الذهاب الى مكتب فلان المحامى وهو القادر على حل هذه المشكلة .. ويذهب المواطن وهو كالغريق الذى يتعلق فى قشه لعلها تنقذه من الغرق .. ويفـــاجىء المواطـــن بان من كان موظفاً فى الصباح اصبح محامياً فى المســـاء ولكن بصورة مختلفة .. وتدور المساومات وتعلو الارقام وتـــهبط فى النهاية .. واما ان يردخ المواطن ويسلم امره لله ويحصل على مصلحته ، وامـــا ان يلجأ الى جهة رقابية ويتم القبض على ذلك الموظف .. ويضيع المواطـــن بين ردهات المحاكم سنين وايام حتى يحصل على حقه وما اكثر ماتطالعـــنا بـــه الصحف اليومية من القبض على موظفين سواء فى مناصب عليا او مناصب دنيا .

وفـــى احـــيان كثـــيرة تعطـــى الإدارة القانونية رأياً ليس له اى علاقة بالنواحى القانونية بل هو يرجع الى هوى فى نفس رئيس المصلحة لمجاملة صـــاحب الطلـــب او هناك اسباب اخرى هى معروفة ايضاً سواء لإرضاء صـــاحب الطلب او لإرضاء احد الخصوم فى نزاع على حق من الحقوق . واحـــياناً تضع الإدارة نفسها فى امور هى ليست من اختصاصها وليس لها الحق فى بحثها ، فمثلاً تقوم الإدارة القانونية بتفسير حكم قضائى صادر من

---

(١) قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته اللاحقة.

المحكمـــة وهذا التفسير يسير حسب رغبة الإدارة وهذا ليس من اختصاصها مطلقـاً كمـا انـها احياناً اخرى تعترض على تنفيذ الاحكام القضائية بحجة عدم وضوح الحكم او عدم وضوح المطلوب تنفيذه ، فلا يكون امام صاحب الشـأن إلا اللجـوء الى القضاء وتحريك جنحة مباشرة ضد رئيس المصلحة وذلـك وفقاً لما يقضى به قانون العقوبات فى المادة رقم ١٢٣ منه . وهناك تخبط واضح فى هذه الإدارات ، وكثيراً ماتضيع حقوق اصحاب الشأن عندما يـتم تحـريك الدعاوى القضائية فى مجلس الدولة حيث ان الذى يتولى هذه الدعـاوى عن جهة الإدارة هى هيئة قضايا الدولة ، وعندما ترسل فى طلب مسـتندات او مذكرات عن الحالة المرفوع بشأنـها الدعوى ، كثيراً ماتصل هـذه المستندات او المذكرات بعد الفصل فى الدعوى ويكون ذلك اما بحسن نـية ونتـيجة طبيعية للبيروقراطية فى شكلها القبيح ، واحياناً اخرى يكون بسوء نية بـهدف خدمة او عدم خدمة صاحب الشأن ، وكم من قضايا كثيرة خسرتـها جهة الإدارة بسبب هذه الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية[1] .

مدى قانونية استطلاع الإدارة لرأى مجلس الدولة :

كما سبق وان اوضحنا ان الإدارة فى احيان كثيرة تقوم بإرسال طلبات المواطنيـن الذين يرغبون فى الحصول على خدمات من جهة الإدارة وذلك لإسـتطلاع رأى مجلـس الدولـة – إدارة الفـتوى – للحصول على الرأى القانونى فى مدى احقية صاحب الشأن فى طلبه من عدمه .

وقلنا ان غالبية هذه الطلبات يكون الهدف من ارسالها الى مجلس الدولة هـو نوع من انواع تعطيل مصالح المواطنين ، والقلة القليلة منها هو الذى يكون فيها طلب الإفادة بالرأى فى محله .

ولكـن هل هذا من حق جهة الإدارة ؟ وهل هذا يعد من قبيل الاعمال القانونية ؟ .

للإجابة على هذا السؤال فإن قانون مجلس الدولة الاخير قد جاء معبراً عن ذلك فى المواد من ٥٨ وحتى المادة ٦٧ فى الباب الثانى من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة .

وقد جعل المجلس من ضمن الاقسام قسم للفتوى وآخر للتشريع ثم جعل جمعية عمومية لقسمى الفتوى والتشريع .

---

(١) الرقابة القضائية علي شرعية الجزاءات الإدارية العامة – للدكتور / محمد باهي أبو يونس – طبعة ٢٠٠٠.

١ - قسم الفتوى :

اجــاز القانون لجهات معينة ان تطلب الإفادة بالرأى القانونى من قسم الفتوى بمجلس الدولة ، وحدد هذا القانون تلك الجهات .

ويــتكون قســم الفــتوى بمجلس الدولة من إدارات عديدة يعين عددها ودوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية لمجلس الدولة .

ويــرأس كــل إدارة منها مستشار او مستشار مساعد . وقد سبق وان صــدر قرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة فى ١٠ من يناير سنة ١٩٧٢ محدداً عدد إدارات الفتوى ومعيناً دوائر اختصاصها .

ومن هذه الإدارات :-

- إدارة الفتوى لوزارة الداخلية .
- إدارة الفتوى لوزارتى الخارجية والعدل ء
- إدارة الفتوى لوزارة الدفاع .
- إدارة الفتوى لوزارات لقوى العاملة والثقافة والاعلام والسياحة .
- إدارة الفــتوى لــوزارات الصــناعة والبــترول والــثروة المعدنية والكهرباء.

وتخــتص كــل إدارة من هذه الإدارات بإبداء الرأى فى المسائل التى يطلب الرأى فيها من الوزارات والجهات المشار اليها . وقد نصت المادة ٦٠ مــن قانون مجلس الدولة على ان يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاص المــتجانس بــهيــئة لجان يرأسها نائب رئيس المجلس وذلك بــهدف تنسيق العمل .

ولقد انشأ قرار الجمعية العمومية السابق الإشارة اليه ثلاث لجان هى:-

١ - اللجــنة الاولــى : وتشــكل مــن رؤساء إدارات الفتوى برئاسة الجمهوريــة ورئاسة مجلس الوزراء والمجالس المحلية ووزارات التخطيط ، والنقل البحرى والمصالح العامة بمدينة الاسكندرية .

٢ - اللجــنة الثانية : وهى مشكلة من رؤساء إدارات الفتوى بوزارات التعليم العالى والتربية والتعليم والاوقاف وشئون الازهر والشئون الاجتماعية والصحة والقوى العاملة والثقافة والاعلام والسياحة والاسكان والتشييد .

٣ – اللجـنة الثالـثة : وتشـكل من رؤساء إدارات الفتوى بوزارات الخـزانة والـزراعة والرى والصناعة والبترول والثروة المعدنية والكهرباء والنقل والمواصلات .

وبالإضـافة الى ماسبق فإن للجمعية العمومية لمجلس الدولة ان تنشيء لجـنة او اكـثر تختص فى نوع معين من المسائل ، ويمتد اختصاص هذه اللجنة الى جميع إدارات الفتوى ويتضمن قرار الجمعية العمومية كيفية تشكيل اللجـنة الـتى يمكـن ان يحضر اجتماعاتـها مستشارون مساعدون ونواب ومـندوبون من الإدارات المختصة ، وان يشتركوا فى مداولاتـها ، الا انه ليس للنواب والمندوبين صوت معدود فى المداولات .

٢ – قسم التشريع :

تضـمنت المـادة ٦٢ مـن القانون الخاص بمجلس الدولة المشار اليه تشـكيل قسم التشريع وذلك بان يشكل قسم التشريع برئاسة احد نواب رئيس مجلـس الدولـة وعضـوية عـدد كـاف مـن الاعضاء وهم المستشارين والمستشارين المساعدين ويلحق بالقسم نواب ومندوبون .

ويخـتص قسم التشريع – بصياغة التشريعات ومراجعة الصياغة على الـنحو الذى قرره القانون – وقد اوجب المشرع على كل وزارة او مصلحة قـبل استصدار اى قانون او لائحة ، ان تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته .وقد تضمنت المادة ٦٤ ايضاً من القانون المشار الـيه بان تقوم لجنة مشكلة من رئيس قسم التشريع او من يقوم مقامه واحد مستشارى القسم يندبه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة ، بمراجعة صـياغة التشـريعات التى يجرى رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء او رئيس مجلس الدولة وذلك بنظرها على وجه الاستعجال [١].

٣ – الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع :

تشكل الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع وذلك وفقاً لما تقضى به المادة ٦٥ من قانون المجلس المشار اليه وذلك برئاسة نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية نواب رئيس المجلس بقسمى الفتوى والتشريع ومستشار قسم التشريع ورؤساء إدارات الفتوى .

---

(١) السلطة التقديرية والرقابة القضائية علي أعمال الإدارة – [illegible] عبد الوهاب [illegible] – طبعة ١٩٧١ – القاهرة.

وقـد حـدد القانون اختصاص هذه الجمعية فى ابداء الرأى مسبباً فى الموضوعات التالية :-

١ - المسـائل القانونـية ذات الاهمـية الخاصة ، دستورية كانت ام تشريعية والتى تحال اليها من رئيس مجلس الوزراء او من احد الوزراء او مـن رئيس مجلس الدولة ، ويجوز لمن طلب ابداء الرأى ان يحضر بنفسه جلسـات الجمعـية عند نظرها لهذه المسائل او ان يندب من يراه من ذوى الخبرة .

٢ - المسائل التى ترى فيها احدى لجان قسم الفتوى رأياً مخالفاً لفتوى اخرى صدرت من احدى لجان الفتوى ومن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع .

٣ - المسائل التى ترى لجان الفتوى احالتها اليها بالنظر لأهميتها .

٤ -المـنازعات الناشـئة بين الوزارات او بين المصالح العامة او بين الهيـئات العامـة او بيـن الهيئات العامة وبين الهيئات المحلية او بين هذه الجهات وبعضها البعض .

ويلاحـظ هنا ان رأى قسم الفتوى غير ملزم لجهة الإدارة فى حين ان رأى الجمعية العمومية فى هذه الحالة ملزم للجانبين .

كمـا يدخـل فى اختصاص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع مـراجعة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية واللائحية ، والتى يرى قسم التشريع احالتها اليها لأهميتها .

ومـن هـنا يتضح ان جهة الإدارة فى حالة الرجوع الى مجلس الدولة لإستطلاع رأيه فى موضوع من الموضوعات بخصوص مسألة قانونية فإن ذلـك حق لها خوله لها القانون بموجب قانون مجلس الدولة المشار اليه رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

ولكن كما سبق القول فإن جهة الإدارة لا تحسن استخدام هذا الحق بل انـها تلجأ لهذا الحق كلما اراد بعض من موظفيها النكول بصاحب مصلحة من المصالح .

وربما يقول البعض واين رئيس تلك المصلحة هنا ؟ .

فنقول اننا اتفقنا منذ البداية على ان العملية تسير فى دائرة مغلقة وربما يكــون ذلــك بتوجــيه مــن هذا الرئيس حتى يحصل او يصل الى هدف له شخصياً .

ولقد عاصرت ذلك حيث كان يوجد مركزاً تجارياً ومجمعاً للمساكن يقام فى احدى المناطق المطلة على كورنيش الاسكندرية ويقوم بتشييده احد كبار رجــال الاعمال المشهورين وكان فى تلك الفترة رئيس حى تلك المنطقة – وهــو لواء شرطة سابق – وكانت له ابنة وابن وهما مقدمان على الزواج ، فطلــب رئيس الحى هذا من رجل الاعمال شقة لولدة واخرى لبنته ، وطبعاً اما هبة او بسعر رمزى لا يتعدى بضع مئات من الجنيهات القليلة حتى تنجز اعماله فى الحى بدون عطلة او تأخير ، ورفض رجل الاعمال هذا العرض وكــان مصــيره ان اوقفت الاعمال من الإدارة الهندسية وتحررت عن ذلك محاضر المخالفات واعقبها قرار بالإزالة .. الخ [1].

والسؤال لماذا ظهرت هذه المخالفات فى ذلك الوقت وليس سابقاً عليه؟.

والجواب معروف !!! ، فما كان من هذا الرجل – رجل الاعمال – ان لجأ للقضاء وحصل على احكام بالبراءة فيما هو منسوب اليه .

(١) اختيار القيادة الإدارية بين القانون وعلم الإدارة للدكتور / صابر الحسني محمود الجندي طبعة ١٩٩٧ جامعة عين شمس.

الباب الرابع

مدى فاعليـــة الرقابة على اعمال الإدارة المحليـــــــــــــــــــة

ينقسم هذا الباب الى ثلاثة فصول على النحو التالى :-

الفصل الأول : عدمم فاعلية اجهزة الرقابة الإدارية .

الفصل الثانى : الرقابة القضـــائيـــة وطول فترة التقاضى.

الفصل الثالث : انعدام الرقابـــــة الر نا ســـــــــية .

الباب الرابع
مدى فاعليـــة الرقابة على اعمال الإدارة المحليـــــــة

تمهيد وتقسيم :

المقصود من كلمة الإدارة هنا هو المفهوم الضيق للإدارة وليس المفهوم الواسع .

حيـــث ان المقصـــود هـــنا بالإدارة هى الإدارة المحلية وهى جزء من الإدارة الكل .

ولقـــد ســـبق وان اوضحنا انواع الرقابة التى تتولاها المجالس الشعبية المحلية بانواعها المختلفة .

وتتـــنوع طـــرق الـــرقابة على اعمال الإدارة المحلية ، ونخص منها مايلى:-

١ - الرقابة السياسية .

٢ - الرقابة الإدارية .

٣ - الرقابة القضائية .

وسوف نلقى الضوء على انواع هذه الرقابة بشىء من الإيجار :

<u>١ - الرقابة السياسية :</u>

الرقابة السياسية هى تلك الرقابة التى تكون فى حالات الرقابة الشعبية وكذلك رقابة للرأى العام وآخرها الرقابة البرلمانية .

- <u>الـــرقابة الشعبية :</u> هى الرقابة التى تتم عن طريق الاستفتاء الشعبى الـــذىى تعرضـــه الحكومـــة على الشعب بشأن اخذ رأى الشعب بخصوص مســـألة معيـــنة ، ويختلف الحال فى الدول المتقدمة عنه فى الدول المتأخرة والتى لم تنضج سياسياً بعد .

حيث ان نتيجة الاستفتاء فى الدول المتقدمة تكون النتيجة حقيقية ومعبرة عن رأى الشعب بينما فى الدول المتأخرة اى غير المتقدمة هى اداة لإضفاء الصـــبغة القانونية على اهواء واغراض الحكام ، حيث يستخدم الاستفتاء فى الغالـــب اداة لتزييف الإرادة الشعبية وتحقيق اهداف ديكتاتورية مقنعة ، ومن ثـــم فـــإن الرقابة الشعبية لها جدواها فى الدول المتقدمة ولكن لا جدوى من ورائها فى الدول غير المتقدمة .

وكذلك رقابة الرأى العام : حيث يقصد بالرأى العام هو مجموع الآراء الـتى تديـن بـهـا الـناس اذاء المسائل التى تؤثر فى مصالحهم العامة والخاصة.

ونرى ان رقابة الرأى العام تكون من خلال التجمعات الحزبية والنقابية والمهنية – بل قد نرى ان التعبير كما يكون من خلال الاحزاب السياسية عن الـرأى العـام قد يكون ايضاً من النقابات العمالية والنقابات المهنية وكذلك الصـحافة ووسائل الاعلام المختلفة حيث هى الوسائل التى يستطيع الشعب ابداء الرأى من خلالها .

بـل قد يكون الاضراب والمظاهرات التى تحدث من افراد الشعب هى مـن الوسـائل التى يعبر بـها الرأى العام عن رغبته وقد يؤدى الامر الى الـثورات سـواء مسلحة او غير مسلحة وذلك غالباً مايكون فى الدول الغير متقدمة والغير ديمقراطية وكذلك فى بلاد الديمقراطيات الصورية .

ومن خلال تلك الرقابة المشار اليها يستطيع الشعب ان يقول رأيه وان ينـتقد جهـة الإدارة فـى جمـيع تصرفاتـها . ويتم ذلك غالباً عن طريق الصحافة الحرة التى ليس عليها رقابة من الحكومة .

وكثيراً ماسمعنا ورأينا ان الكثير من الدول الديمقراطية قد تراجعت عن كثـير مـن تصرفاتـها امام الرأى العام للشعب سواء كان عن طريق النقد الصحفى او الاعلامى سواء مرئى او مسموع .

وكثـيراً ايضاً مارأينا ان الكثير من الثورات والتى اطاحت بالحكومات الـتى كانت تفرض على الشعب ماترفضه هذه الشعوب[1] .والرقابة الخاصة الـتى تـتم عن طريق الرأى العام لا تكون الا فى بلاد تتوافر فيها الحريات الاساسـية للمواطنيـن مـن حـرية شخصية فى التعبير عن الرأى وحرية الصحافة وحرية الاجتماعات وحرية وسائل الاعلام .

وكذلـك الـرقابة البرلمانية : وهى تلك الرقابة التى تباشرها المجالس النيابـية سـواء بصورتـها الكلية اى البرلمان او بصورتـها الجزئية وهى المجـالس الشـعبية المحلـية بنطاقاتـها الخمسة المشار اليها فى الصفحات السابقة[2] .

(١) الرقابة علي أعمال الإدارة للدكتور / سامي جمال الدين منشأة المعارف ص ١٨٨.
(٢) النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور / ماجد راغب الحلو – طبعة ٢٠٠٠ منشأة المعارف.

ويـنظم هـذه الرقابة غالباً الدساتير بالنسبة للرقابة البرلمانية ، وينظم الـرقابة الخاصـة بالمجالس الشعبية المحلية القانون . ويقوم البرلمان على اسـاس مسـئولية الـوزراء مسئولية تضامنية ، وكذلك مسئولية فردية اى مسئولية كل وزير على حدة فى نطاق وزارته المسئول عنها ، ومن هنا فإن البرلمان سواء اكان مجلس للشعب او مجلس للأمة فى النظام البرلمانى يتيح فرصـة محاسـبة السلطة التنفيذية ككل ، واما محاسبة الوزير عن مختلف اعمـال وزارته بإعتباره مهيمناً على جميع المصالح التابعة لوزارته وعلى الموظفين التابعين لوزارته . وتتم هذه المحاسبة البرلمانية عن طريق الاسئلة والاستجوابات والتحقيقات وذلك وفقاً لما يحدده الدستور . ويتمثل السؤال فى اسـتفهام احـد الـنواب حول امر يجهله للتعرف على نية الوزارة بشأن او التحقق من صحة واقعة علم بـها .

اما الاستجواب فإنه يعنى محاسبة الوزارة او احد الوزراء على تصرف يتصـل بأحد الامور العامة ، وقد تنتهى هذه المحاسبة الى طلب طرح الثقة بالوزارة ، فإذا لم تحوز هذه الوزارة ثقة للبرلمان وسحب البرلمان الثقة من الوزارة فإن هذه الوزارة ستضطر عند ئذ الى الاستقالة .

وقد منح الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية مجلس الشعب سلطة الـرقابة علـى السلطة التنفيذية عن طريق توجيه الاسئلة الى رئيس مجلس الوزراء او احد نوابه او احد الوزراء او نوابـهم فى اى موضوع يدخل فى اختصاصـاتـهم وهـو مانقضى به المادة ١٢٤ من الدستور وكذلك توجيه الاستجواب لهم لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتـهم – مادة ١٢٥ مـن الدسـتور – وكذلك اعطى الدستور الحق للبرلمان بتكوين لجنة خاصـة او تكليف لجنة من لجانه بفحص نشاط احدى المصالح الإدارية او المؤسسـات العامـة او اى جهـاز تنـفيذى او إدارى او اى مشـروع من المشروعات العامة . وقد اجاز الدستور للبرلمان نوع من الرقابة على اعمال الإدارة وخصوصاً تلك الصادرة خلال قيام حالة الضرورة اذ اخضع اللوائح التفويضـية الصادرة وفقاً للمادة ١٠٨ من الدستور وكذلك اللوائح التشريعية الصـادرة وفقـاً لنص المادة ١٤٧ من الدستور واعلان حالة الطوارىء طبقاً للمـادة ١٤٨ مـن الدسـتور ايضاً وذلك لرقابة مجلس الشعب ليقرر مايراه

بشأنــها وفقاً لنصوص الدستور[1] ، كما اشترط ايضاً لاعلان الحرب موافقة المجلــس عليه وكذلك اوجب موافقة المجلس على بعض اعمال الإدارة التى تصدر فى الظروف العادية لكى تكون نافذه فى التنظيم القانونى للدولة[2] .

ومــن هــنا يتضح ان الرقابة السياسية وهى رقابة الوزير او الحكومة علــى اعمــال جهة الإدارة حيث يجب ان تكون اعمال الإدارة وفقاً للسياسة العامة للدولة .

ويتضــح لــنا ايضاً ان الرقابة الشعبية فى اعلاها مجلس الشعب وفى ادناها المجالس الشعبية المحلية .

٢ – الــرقابة الإدارية : سوف نتناول البحث فى الفصل الاول من هذا الباب تلك الرقابة وانواعها واجهزتــها المختلفة[3] .

٣ – الــرقابة القضائية : سوف ايضاً نتناول فى الفصل الثانى من هذا البحــث تلــك الــرقابة[4] ودرجاتــها المختلفة ، وهى تلك الرقابة من جهة القضــاء علــى اعمال وقرارات الجهة الإدارية (قضاء الالغاء – قضاء التعويض – وقضاء التصحيح ... الخ) [5] .

وسوف نقسم هذا الباب الى ثلاثة فصول على النحو التالى :-

الفصل الاول : عدم فاعلية اجهزة الرقابة الإدارية .

الفصل الثانى : الرقابة القضائية وطول فترة التقاضى .

الفصل الثالث : إنعدام الرقابة الرئاسية.

---

(١) الــرقابة علي أعمال الإدارة – مبدأ المشروعية – للدكتور / سامي جمال الدين طبعة ٢٠٠٢ أبو العزم للطباعة الإسكندرية.

(٢) القانون الإداري المصري والمقارن للدكتور / محمد فؤاد مهنا طبعة ١٩٥٢ دار المعارف الإسكندرية.

(٣) الوســيط في القانون الإداري الجزء الأول – للدكتور – مصطفي أبو زيد فهمي طبعة سنة ٢٠٠٠ دار المطبوعات الجامعية.

(٤) القضاء الإداري للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة سنة ١٩٩٩ دار المطبوعات الجامعية.

(٥) القضــاء الإداري ومجلــس الدولــة للدكــتور / مصطفي أبو زيد فهمي طبعة ١٩٨٩ المكتب العربي للطباعة.

الفصل الأول

عدم فاعليـــة اجهزة الرقـــــابة الإدارية

سوف نقسم هدا الفصل الى مبحثين على النحو التالى :-

المبحث الأول : الرقابة الذاتية او الداخلية .

وينقسم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالى :-

المطلب الأول : الرقابة الذاتية او التلقائية .

المطلب الثانى :الرقابة بناء على تظلم .

المبحث الثانى : الرقابة الخارجية من الأجهزة الرقابية .

وينقسم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالى :-

المطلب الأول : رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

المطلب الثانى : رقابة جهاز هيئة الرقابة الإدارية .

المبحث الأول

الرقابة الذاتية او الداخلية

تقوم جهة الإدارة بالرقابة على اعمالها الإدارية بإحدى طريقتين وهما:-

١ – الرقابة الإدارية الذاتية " التلقائية " .

٢ – الرقابة الإدارية بناء على تظلم .

وهذه الرقابة بنوعيها تقوم بهما الإدارة على اعمالها دون تدخل من الاجهزة الرقابية الخارجية .

المطلب الأول

الرقابة الإدارية الذاتية " التلقائية "

الرقابة الإدارية الذاتية او التلقائية هى تلك الرقابة التى تقوم بها الإدارة بنفسها ، وذلك لمراقبة اعمالها التى تصدر عنها وذلك بالتحقق من مدى مطابقتها للقانون او ملاءمتها للظروف المحيطة بها ، ويتمثل ذلك فى:-

قد تكتشف الإدارة بعد اصدارها لقرارات إدارية معينة ، انها ارتكبت بعض الاخطاء مثل تجاهلها لبعض قواعد القانون التى اتى بها المشرع لصالح الافراد والتى كان يجب على الإدارة مراعاتها والالتزام بها . ومن هنا تتجهة الإدارة الى الرجوع عن هذه القرارات والغاءها او سحبها بقصد احترام احكام القانون[١] . وقد ترى جهة الإدارة ان هناك ظروف قد استجدت مما يدعوها الى اعادة النظر فى قراراتها السابقة التى اصبحت غير مشروعة او غير ملائمة . وهنا تقوم الإدارة بإصدار قرارات اخرى تتلاءم مع الظروف الجديدة ، ونكون هنا بصدد الغاءاو تعديل للقرارات السابقة [٢].والرقابة الإدارية الحقيقية تكون فى الرقابة اللاحقة على اعمال واوامر المرؤوسين لإقرارها او وقفها او تعديلها او الغاؤها ، وهى رقابة تتم عن طريق اصدار قرارات إدارية بسحب او الغاء او تعديل القرارات

---

(١) الرقابة علي أعمال الإدارة – الرقابة القضائية – الكتاب الثاني – للدكتور / محمد كامل ليلة طبعة بيروت ١٩٧٠.

(٢) القرار الإداري – التعريف والمقومات – النفاذ والإنقضاء للدكتور / محمد فؤاد عبد الباسط – طبعة ٢٠٠٠.

الإدارية محل الرقابة . ويشترط لهذه القرارا ت حتى تكون ذات صفة قانونية ان يتوافر بشأنــها اركان الشكل والاختصاص والمحل والسبب والهدف على وجــه مشــروع ومن هنا يجوز للإدارة الرجوع فى الاعمال الإدارية غير المشروعة استناداً الى مقتضيات مبدأ المشروعية .

ويخــتلف مــدى هــذا الحق المعترف به للإدارة بإختلاف درجة عدم مشــروعية العمل ، فقد تكون مخالفة المشروعية كلية مما يدفع بجهة الإدارة الــى ســحب القــرار او العمل الذى اقدمت عليه اى ابطاله بأثر رجعى منذ لحظـــة صدوره ، واما الى الغاء العمل اى ابطاله بالنسبة للمستقبل فحسب ، وقد تكون المخالفة للمشروعية جزئية ومن ثم تكتفى الإدارة بتعديل عملها بما يزيل الجوانب غير المشروعة فى العمل مع ابقائه صحيحاً .والجدير بالذكر انــه بالنســبة للأعمال المادية التى قامت بــها الإدارة فإنه لايتصور سحبها بأثر رجعى وانما يمكن الغاء هذه الاعمال وهو مايعنى فى حقيقة الامر وقفها بالنسبة للمستقبل اى التوقف عن اتمامها مع جواز ازالة ماقد يكون قد تم من اعمال قابلة للإزالة . ومن هنا فإن المجال الطبيعى لسحب الاعمال الإدارية او الغاؤهــا انمــا يكون بالقرارات الإدارية غير المشروعة دون غيرها من اعمال الإدارة .

وقــد تكــون ايضــاً هذه الرقابة من الإدارة ذاتــها حيث تقوم ببحث ومراجعة اعمالها وذلك لفحص مدى مشروعيتها او مدى ملاءمتها .

وقــد يتم ذلك عن طريق ذات الموظف الإدارى الذى قام بالتصرف ، فــيقوم هــذا الموظــف بإلغاء او تعديل او استبدال تصرفه اذا اكتشف عدم ملاءمته او صحته[1] .

وقــد يقوم بذلك ايضاً الرئيس الإدارى لهذا الموظف استناداً الى سلطته الرئاســية الــتى مــنحها له القانون فى مواجهة مرؤوسيه الذين يعملون فى إدارتــه ، فيكون له حسبما منحه القانون فى ذلك ان يلغى تصرف المرؤوس كلية او الاكتفاء بتعديله جزئياً او الحلول محله واتخاذ تصرف جديد بدلاً من التصرف الذى تبين عدم مشروعيته او عدم ملاءمته[2] .

---

(١) تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية للدكتور / ثروت بدوي طبعة ١٩٨٨ دار النهضة العربية القاهرة.

(٢) المسئولية الإدارية للدكتورة / سعاد الشرقاوي طبعة ١٩٧٢ دار المعارف.

ويـتم ذلك عن طريق بعض مفتشى إدارات اخرى مختصون بالتفتيش على اعمال رجال الإدارة ، وقد يكون هؤلاء المفتشون ملحقون بذات الجهة الإدارية او تابعين لجهات رقابية اخرى مثل :-

ديوان عام المحاسبة – او الجهاز المركزى للتنظيم الإدارة – او الجهاز المركزى للمحاسبات او هيئة الرقابة الإدارية – او ديوان عام المظالم. وهى جميعاً اجهزة اعطاها القانون حق الرقابة على اعمال الإدارة المحلية .

ومـن هنا سميت هذه الرقابة بالرقابة الذاتية او التلقائية لانـها تتم عن طريق الإدارة ذاتـها او نفسها بعكس الرقابة التى تتم عن طريق القضاء .

المطلب الثانى

الرقابة بنـاء على تـظلـم

تتم هذه الرقابة عندما يرفع تظلم من الافراد الذين اضيروا من تصرف الإدارة الـذى تبين عدم مشروعيته او ملاءمته ، وهذا مايحدث غالباً . وقد يـتوجه الفـرد المضرور من تصرف الإدارة بتظلمه الى رجل الإدارة الذى صدر عنه التصرف الإدارى وهذا هو التظلم الولائى .

او قـد يتوجه بتظلمه الى رئيس من صدر عنه التصرف محل التظلم وهـذا هو ما يسمى بالتظلم الرئاسى ، وقد يتم التظلم امام لجان إدارية تشكل خصيصـاً وفقاً للقانون لفحص تظلمات الافراد من التصرفات الإدارية وهذا مايسـمى بالتظلم الإدارى . وهنا تقوم الإدارة بفحص التظلم الذى يقدم اليها وذلـك للتأكد من مدى صحة ومشروعية التصرف محل التظلم ، فإذا ماتبين لها جدية التظلم وصحته فإن الإدارة تقوم على تصحيح تصرفها او الرجوع عن تفادى ما شابه من عيوب وجدير بالذكر ان امام الافراد الحق فى التظلم لجهـة الإدارة مباشـرة بالتظلم وهذا يعد اختيارياً للأفراد وذلك قبل اللجوء للقضاء .

وقد يلجأ الافراد مباشرة ضد عمل الإدارة بالطعن امام القضاء ، الا ان ذلـك قد يرد عليه استثناء فى حالة ما اذا نص المشرع على ضرورة التقدم بتظلم اولاً لجهة الإدارة قبل الطعن على تصرف الإدارة امام القضاء (مثل حالـة توقـيع جـزاء على الموظف من جهة الإدارة) وان المشرع لم يرد التوسع فى هذا الاستثناء بل جعل ذلك على سبيل الحصر .

ولنا تعليق على هذه الرقابة :

ان هذه الرقابة تعد من الامور الهامة التى لا غنى عنها وذلك اننا نرى انـــهـــا تخفــف من حجم الطعون امام القضاء وذلك فيما لو تداركت الإدارة قراراتـــها وافعالها التى لا تتصف بالمشروعية وهى بذلك :-

١ – رقابـــة مرنة ويسيرة قد تلجأ اليها الإدارة من تلقاء نفسها او بناء علـــى تظلـــم من صاحب الشأن تغنيه عن اللجوء للقضاء الذى يتحمل الفرد امامه مشقة مالية وبطء وتعقيد فى سبيل الحصول على الحق الذى ربما يظل سنين طويلة حتى يمكن الحصول عليه .

٢ – هـــى رقابـــة واسعة المجال ليس لجهة القضاء هذا الاتساع حيث يمكن جهة الإدارة من سحب القرار او الغاؤه او تعديله او تحويله لقرار آخر ربما يعوض الفرد المضرور من القرار الاول الذى اضر به ، ومن ثم يغنى عن الانتظار طويلاً فيما لو لجأ للقضاء .

٣ – لا يعيـــب الإدارة هـــنا انـــهـــا خصم وحكم فى آن واحد حسبما اعترض بعض الفقهاء على ذلك واعتبرها عيب من عيوب الرقابة ، حيث ان الفـــرد يـــنظر الى الغاية وليس الى الوسيلة التى يحصل بـــها على حقه فى وقت قصير وفى ابسط صورة وارخص طريقة .

المبحث الثانى
الرقابة الخارجية من الأجهزة الرقابيــــة

هناك اجهزة عديدة اعطاها القانون الحق فى الرقابة على اعمال الإدارة المحلية مثل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة – الجهاز المركزى للمحاسبات – ديــوان عام المظالم – جهاز الرقابة الإدارية وهى اجهزة رقابية اعطاها القــانون الحــق فى رقابة اعمال جهة الإدارة ، وسوف نكتفى بإلقاء الضوء على كل من :–

١ – الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

٢ – جهاز هيئة الرقابة الإدارية .

وهذه الاجهزة تعد من اجهزة الرقابة الخارجية بمعنى انــها تكون من جهــة بعــيدة ومستقلة عن الإدارة حيث ان هذه الاجهزة لها من الصلاحيات الاختصاصــات التى منحها لها القانون بما يمكنها من القيام بعملها سواء فى صورة تفتيش على اعمال الإدارة او بناء على شكوى من صاحب الشأن

حــتى ان من ضمن الصلاحيات التى اعطاها القانون للبعض منها هى صفة الضبطية القضائية فى بعض الاحيان حتى تستطيع القيام بمهامها دون عوائق او انتظار رأى الرئيس الإدارى .

وسوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين كمايلى :–

المطلب الأول : رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

المطلب الثانى : رقابة جهاز هيئة الرقابة الإدارية .

المطلب الأول
رقابــــة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

تــنص المادة الاولى من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ على ان ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ويكون هيئة مستقلة تلحق بالمجلس التنفيذى ، والمجلس التنفيذى كان من التنظيمات التى استحدثــها الاعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ مارس سنة ١٩٦٢ . ومن ثم فقد حل محله مجلس الوزراء فى ظل دستور سنة ١٩٦٤ وسنة ١٩٧١ ، وبالرغم من هذه التبعية المقررة بالقانون فقدصدر القرار الجمهورى رقم ٩١٨ لسنة ١٩٧٠ بتغيير تلك التبعية ، اذ نــص فـــى المــادة الاولى منه على ان " يتبع الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وزير الخزانة " .

واخيراً صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥١١ لسنة ١٩٧٨ – بتحديد الوزير المختص بالتنمية الإدارية – ونصت المادة الثانية منه على ان " يتبع الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة الوزير المختص بالتنمية الإدارية " . ويتولى إدارة الجهاز – وفقاً للقانون – رئيس يعاونه عدد كاف من الوكلاء والاعضاء .

ماهى اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ؟

حدد القانون اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة حيث مد هذه الاختصاصات لكى تشمل جميع فروع الإدارة المركزية واللامركزية بل والى شركات القطاع العام ، فقد نصت المادة الرابعة من قانون الجهاز على مايلى :–

" يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :–

١ – الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة .

٢ – الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

ماهى الاختصاصات التى يمارسها الجهاز ؟

يمارس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عدة اختصاصات هى :–

١ – اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ، وابداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها .

٢ – دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ووضع نظم اختيارهم ، وتوزيعهم لشغل الوظائف على اساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ – تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك فى كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

٤– رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .

٥ – اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ ترتيب الوظائف وتسجيل اوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .

٦ – دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق بإعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتهم مع ابداء ما يكون لدى الجهاز من ملاحظات عليها .

٧ – الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ، ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ – المشاركة فى تعبئة المجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية فى الخدمة المدنية كماً ونوعاً وتخطيط تعبئتها وقت الطوارىء .

٩ – رسم سياسة الاصلاح الإدارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الاداء .

١٠ – ابداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١ – وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة واداء العاملين .

تلك هى الاختصاصات التى يباشرها الجهاز فى اعمال الرقابة على اعمال اجهزة الإدارة المختلفة .

ولكن ماهى وسائل الجهاز لممارسة هذه الاختصاصات ؟

حددت المادة السادسة من قانون الجهاز هذه الوسائل على النحو التالى:-

١ – الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

٢ – مراجعة مشروعات انشاء الاجهزة الجديدة واعادة تنظيم او تعديل اختصاصات اجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير العمل .

٣ – وضع الانماط التنظيمية ومعدلات الاداء في الاجهزة الإدارية ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانياتها .

٤– مراجعة مشروعات الميزانيات الخاصة بالعاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها وذلك قبل عرضها على وزارة الخزانة .

٥- معاونة إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب وتدريب العاملين بـها والتفتيش الفنى على اعمالها وارسال تقارير بنتائج التفتيش الى رؤساء هذه الجهات والجهات المشار اليها والتى تنشأ بالوزارات والمصالح ، ومهمة الجهاز معاونتها فى اداء وظائفها .

٦- الاشـراف على اعمال الاجهزة المركزية لتدريب العاملين وتنظيم الـدورات التدريبية العامة والاشتراك فى وضع برامج البعثات للعاملين فى مجال التنظيم .

٧- للجهاز ان ينتدب من يرى ندبه من العاملين به للتفتيش على جهات الإدارة المخـتلفة فيما يدخل فى اختصاصه وذلك لإجراء الابحاث والاطلاع على الاوراق والسجلات وطلب البيانات التى يرى لزومها[1] .

٨ -يضـع رئـيس الجهاز تقريراً وافياً عن اعمال الجهاز وملاحظاته وتوصـياته ويرفعه فى نـهاية كل عام الى رئيس المجلس التنفيذى " رئيس مجلس الوزراء "[2] .

تلـك هى اختصاصات ووسائل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى مباشـرة سـلطاته الـتى حددها له القانون فى الرقابة على اعمال الإدارة والاجهزة الإدارية الاخرى بالدولة حسبما حددها القانون .

المطلب الثانى

رقابـة جـهاز هيئـة الرقابـة الإداريـة

جهـاز هيـئة الـرقابة الإدارية هو من الإجهزة الرقابية على اعمال الإجهـزة الإدارية فى الدولة ومن ضمنها الإدارة المحلية ، ولقد كانت هيئة الرقابة الإدارية فى ظل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قسماً من اقسام النيابة الإداريـة يسـمى قسم الرقابة الإدارية . ولكن القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ (بإعـادة تنظـيم الـرقابة الإدارية) قد فصلها عن النيابة الإدارية وجعلها مستقلة قائمة بذاتـها اذ نصت المادة الاولى منه على مايلى :-

" الـرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذى . وتشكل الهيئة من رئيس ونائب رئيس له وعدد كاف من الاعضاء .

---

(١) المحليات – دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية للدكتور/ السعيد عبد المطلب غانم طبعة ١٩٨١ مكتبة نهضة الشرق.

(٢) الرقابة الإدارية في الإسلام – المبدأ والتطبيق – دراسة مقارنة للدكتور / علي محمد حسنين طبعة ١٩٨٥ دار الثقافة للنشر والتوزيع القاهرة.

وفـــى ظل دستور عام ١٩٦٤ اصبحت تتبع رئيس الوزراء كما انـــها الحقت بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وذلك وفقاً للمادة السابعة من القرار الجمهـــورى رقـــم ٢٤١٩ لســـنة ١٩٧١ بشأن تنظيم رئاسة مجلس الوزراء واختصاصات وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء .

ويـــتولى وزيـــر الدولة لشئون مجلس الوزراء الاشراف على الرقابة الإدارية ومباشرة اختصاصاته وفقاً للاحكام المبينة فى القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ .

وكانـــت هـــذه التبعية قد نقلت الى وزير الدولة من قبل وذلك بمقتضى القـــرار الجمهـــورى رقـــم ٨٣٤ لســـنة ١٩٦٩ . وبمقتضـــى قرار رئيس الجمهوريـــة رقم ٦٧٩ لسنة ١٩٧٦ فإن الرقابة الإدارية تتبع رئيس مجلس الـــوزراء ويكون له سلطة الوزير المختص بالنسبة لها بما فى ذلك سلطات الاشراف والتوجيه والرقابة .

هـــذا مـــع ملاحظة انه سبق وان الغيت هيئة الرقابة الإدارية بمقتضى قـــرار رئيس الجمهورية رقم ١٧٨ لسنة ١٩٨٢ . (ولقد وجه رئيس حزب العمل المعارض استجواباً برلمانياً لرئيس الوزراء بتاريخ ٣ مايو عام ١٩٨٣ تضـــمن موضوع الرقابة الإدارية وكيف انـــها الغيت فى اواخر ايام الرئيس الـــراحل انـــور الســـادات وقيل ان اوراقها قد اعدمت بماا فيها من تقارير الانحراف ، ثم اعيد بحثها بعد وفاته .

فقال رئيس مجلس الوزراءان الرئيس السادات رأى فى تلك الآونة ان الرقابة قد تعوق انطلاق العمل فى الحكومة والقطاع العام ، فقرر ان ينشىء بـــدلاً مـــنها وحدات متابعة فى كل موقع عمل وكانت هذه فلسفة جديدة اريد بـــها ان تستبدل الرقابة المركزية رقابة ذاتية يرأسها رئيس الوحدة الإدارية او الشـــركة . ونفـــى رئيس الحكومة إعدام اوراق الرقابة كما جاء بإتـــهام المعارضة ، وقال ان هذه الاوراق على ثلاثة انواع وهى :-

- اوراق عن موظفىالحكومة المرشحين للترقية الى الوظائف الكبرى.
- موضوعات متعلقة بالامن والمسائلة .
- دراسات فى المجالات التى تباشر الرقابة نشاطها فيها .

وقـــال ان الحكومـــة كانـــت قد شكلت لجنة شارك فيها كل من مجلس الوزراء والمخابرات العامة ومباحث امن الدولة والرقابة الإدارية ، وانه بعد

إلغائهـا سـلمت جميع الملفات والموضوعات والدراسات الخاصة بـها الى المباحث العامة والمخابرات العامة ولم تعدم منها ورقة واحدة .

واضاف ان الاوراق الخاصة بالموظفين الذين توفوا لم تعد لنا بـها حاجة) .

وعـندما تبين ان فلسفة الرقابة لم تحقق النجاح الذى تصورته الحكومة فى هذه المرحلة ، اعيد انشاء الرقابة الإدارية من جديد .

وقد اعيد انشاء الرقابة الإدارية وبـها ٣٠ % على الاقل من العاملين السـابقين فى الرقابة الإدارية وقد عادت الرقابة الإدارية بذات الاحكام التى كانت مقررة قبل الغائها .

ولقد احتفظت الرقابة الإدارية بجوهر اختصاصها الذى كان مقرراً فى ظل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ مع تدعيم هذا الاختصاص وزيادة فاعليته وذلك على النحو التالى :-

<u>اولاً :</u> ظلت المبادىء التى قررها القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قائمة مـن حيـث ان اختصاص الرقابة الإدارية لا ينقص من اختصاصات الجهة الإدارية ذات الشأن فإن هذه الاختصاصات لا تحل محل اختصاص الرؤساء الإداريين ، ولكنه اختصاص مواز لإختصاصهم . وهو مانصت عليه المادة الثانـية مـن القانون حيث قالت " مع عدم الاخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق ، تختص الرقابة الإدارية ... " .

فعمـال الإدارة واجهزتـها تخضع الآن لنوعين من الرقابة فى نطاق الإدارة : -

- رقابة ذاتية يمارسها الرؤساء الإداريون المختصون .
- رقابـة خارجـية تمارسـها الرقابة الإدارية واجهزة اخرى اعطاها القانون الحق فى ذلك .

<u>ثانياً :</u> وسع القانون الجديد فى مجال عمل الرقابة الإدارية . فلقد نصت المـادة الـرابعة مـن القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ على ان " تباشر الرقابة الإداريـة اختصاصـاتـها فـى الجهاز الحكومي وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة واجهزة القطاع الخاص التى تباشر اعمالاً عامة وكذلك جميع الجهات التى تسهم فيها الدولة باى وجه من الوجوه .

ومن هنا يتضح ان اختصاص الرقابة الإدارية يشتمل على :-

١ - الادارة المركزية بجميع فروعها .

٢ - اللامركزية الاقليمية - المجالس المحلية - .

٣ - اللامركـزية المصلحية او المرفقية - الهيئات العامة والمؤسسات العامة -

٤ - قطاع الاعمال العام - .

٥- الجمعيات العامة .

٦- الجمعيات الخاصة .

٧ - اى جهة تسهم الدولة فيها بأى وجه من الوجوه .

ومن ذلك يتضح ان اختصاصها شمل جميع اجهزة الدولة ومؤسساتـها ولـم يفلـت من اختصاص ورقابة الرقابة الإدارية إلا المشروعات الخاصة الصرف .

<u>ولكن ماهى اختصاصات الرقابة الإدارية ؟</u>

اجابت على هذا السؤال المواد ٢، ٣ من القانون الخاص بـهيئة الرقابة الإدارية حيث تحددت الاختصاصات على النحو التالى :-

١ - بحـث وتحـرى اسباب القصور فى العمل والانتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التى تعرقل السير للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها .

٢ - مـتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من ان القرارات واللوائح والانظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها . حيث ان الرقابة هنا ذات طابع ايجابى قـانونى فـى كشـف المخالفـة وتتعدى ذلك الى اقتراح ما يجعل القوانين والقرارات تأتي بالغرض المنشود منها.

١-   الكشــف عــن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائــية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بســببها، كمــا تخــتص بكشــف وضبط الجرائم التي تقع من غير العامليــن، والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمــات العامة، وذلك بشرط الحصول علي أذن كتابي من النيابة العامــة قبل أتخاذ الإجراءات مع ملاحظة أنه تم أعادة صياغة هذه الفقرة بمقتضي القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ بتعديل المادة الثانية من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٥٤ وأصبح صياغتها كما يلي:-

" الكشــف عــن المخالفات الإدارية والجرائم التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم والعمل علي منع وقوعها وضبط بشأنها. ولها في سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوي الخبرة[١].

٢-   بحيــث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانيــن أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يعن لهــم أو يلمسونه بقصد تحقيق الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجــازه وكذلــك بحــث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الأعلام المختلفة من هذه النواحي[٢] .

٣-   تخــتص الرقابة الإدارية بمد رئيس مجلس الوزراء والمحافظيــن بأيــة بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها، وبأي عمل إضافي يعهد به إليها رئيس الوزراء.

الفرع الأول

أولاً: سلطات الرقابة الإدارية في ممارسة اختصاصاتها

لكــي تباشر هيئة الرقابة الإدارية اختصاصها والتي حددها لها القانون، فقد أعطاها المشرع الحق في اللجوء إلي الوسائل الآتية وهي:-

---

(١) الرقابة الذاتية للإدارة العامة علي أعمالها-دراسة مقارنة-للدكتور / أحمد السيد عوضين حجازي- جامعة القاهرة.

(٢) الرقابة علي أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة للدكتور/سعيد عبد المنعم الحكيم طبعة ١٩٧٦ جامعة القاهرة

١- الإطـــلاع أو الـــتحفظ علي أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول علي صورة منها وذلك من الجهة الموجودة فيها هـــذه الملفات أو البيانات أو الأوراق بما في ذلك الجهات التي تعتبر البيانات التي تتداولها سرية[١]

٢- للـــرقابة الإدارية الحق في استدعاء من ترى سماع أقوالهـــم. ويعاقب تأديبياً أي موظف في الجهات التي تباشر الرقابة الإداريـــة اختصاصـــها فـــيها ويخفي بيانات يطلبها أعضاء الرقابة الإداريـــة يمتـــنع عن تقديمها إليهم أو يرفض إطلاعهم عليها مهما كانت طبيعتها، وكذلك من تنفيذ طلب الاستدعاء[٢].

٣- للرقابة الإدارية أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفـــته أو أبعـــاده مؤقـــتاً عنها إذا أقتضته المصلحة العامة ذلك ، ويصدر قرار الإيقاف أو الأبعاد المؤقت من رئيس الوزراء[٣] .

٤- أجـــاز القانون للرقابة الإدارية أن تجري التحريات والمراقبة السرية بوسائلها المختلفة كلما رأت مقتضي لذلك.

٥- للـــرقابة الإداريـــة أن ترى تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول علي أذن كتابي من رئيس الرقابة الإدارية أو من النيابة العامة، إذا كانت هناك مبررات قويـــة تدعو لاتخاذ هذا الإجراء. ويجب في جميع الأحوال أن يكون الأذن الكتابي صادر كتابة. علي أنه يجوز لعضو الرقابة الإدارية أن يجري تفتيش أماكن وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوب إليهم المخالفـــات. وللـــرقابة الإداريـــة الاســـتعانة برجال الشرطة أثناء إجراءات التفتيش.

٦- للـــرقابة الإداريـــة فـــي سبيل ممارسة اختصاصها المـــتعلق بالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية المنصـــوص علـــيها فـــي الفقرة الثالثة من المادة الثانية المعدلة من قانونهـــا - الاســـتعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية

---

(١) مادة ٦ من القانون
(٢) مادة ٧ من القانون
(٣) مادة ٦ من القانون

القضـــائية وذوي الخـــبرة. مـــع تحريـــر محضر أو مذكرة حسب الأحوال.

نتيجة ما تسفر عنه أعمال الرقابة الإدارية :

النتـــيجة التي تسفر عنها أعمال الرقابة الإدارية جاء بها القانون تفصـــيلاً في المادة الثالثة والمادة الخامسة من قانون الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وذلك علي النحو التالي:-

فالمـــادة قد نصت علي ". إذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمـــور تســـتوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلي النيابة الإدارية أو النيابة العامـــة حسب الأحوال بأن من رئيس هيئة الرقابة الإدارية أو من نائبه. وعلي النيابة الإدارية أو النيابة العامة إفادة الرقابة الإدارية بما أنتهي إليه التحقـــيق. ويتعيـــن الحصـــول علي موافقة رئيس الوزراء بالنسبة إلي الموظفيـــن الذيـــن فـــي درجـــة مدير عام فما فوقها أو الموظفين الذين تجـــاوزت مرتـــباتهم الأصـــلية ١٥٠٠ جنيه سنوياً عند أحالتهم للتحقيق. والواضـــح مـــن هـــذا النص أن دور هيئة الرقابة الإدارية يقف عند حد الـــتحريات والمراقبة والتأكد من مدي صحة التهم أو الأخطاء المنسوبة للموظـــف أو كـــان أحـــتمال الصحة غالباً، جولت الموضوع إلي جهة الاختصـــاص. أي أنـــه إذا كان الخطأ إدارياً حولت الأوراق إلي النيابة الإدارية أما إذا كان الفعل أو الخطأ يكون جريمة جنائية حول الامر إلي النيابة العامة[1].

ولمـــا كـــان رأي هيئة الرقابة الإدارية لا يفيد الجهتين المشار إليهما. فقد أوجب المشرع علي هاتين الجهتين إخطار الرقابة الإدارية بما ينتهي إليه التحقيق[2].

ومـــن الواضـــح أن القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الخاص بهيئة الـــرقابة الإداريـــة قـــد استحدث حكماً بالنسبة إلي كبار الموظفين الذين حددتهـــم المادة وهم " الذين في درجة مدير عام فما فوقها"و" الموظفون الذيـــن تجـــاوزت مرتـــباتهم الأصـــلية ١٥٠٠ جنيه سنوياً " إذا أوجب الحصول علي أذن من رئيس الوزراء أحالتهم للتحقيق.

---

(١) الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة- للدكتور / عيد مسعود الجهيني- جامعة عين شمس.

(٢) الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية- للدكتور / عادل محمود حمدي طبعة ١٩٧٣ جامعة عين شمس.

وقـــد نصـــت المادة ٥ من ذات القانون علي أنه " ترفع الرقابة الإدارية تقارير متضمنة نتيجة تحرياتها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلـــي رئيس الوزراء لاتخاذ ما تراه بشأنها، وذلك علي أساس أن مجلس الوزراء هو المسئول الأول عن أعمال الحكومة وفاعلية الجهاز الإداري.

ثانياً : تقييم نظام الرقابة الإدارية الذي يباشره هيئة الرقابة الإدارية

لا يخفي علينا لنظام الرقابة الإدارية الذي تباشره هيئة الرقابة الإدارية بعض من الإيجابيات والبعض الأخر من السلبيات. وسوف نبدأ بالمزايا ثم بعد ذلك نتعرض لبعض العيوب. :-

١- مزايا أعمال هيئة الرقابة الإدارية :

تتخلص مزايا قيام هيئة الرقابة الإدارية بالرقابة الإدارية بعنصرين أساسيين هما :-

أ- مساعدة الرئيس الإداري :

أي أن هيئة الرقابة الإدارية تقوم بدور واضح وهام في الكشف عـــن الجـــرائم الإدارية التي يرتكبها الموظف سواء أكانت تشكل جرماً تأديبـــياً أم جـــرماً وهي التي يرتكبها بعض من الموظفين في الإدارات المختلفة للدولة.

ومن هنا فهي تساعد الرئيس الإداري في الوقوف والكشف عن الأخطاء التي قد تخفي عليه رغم ارتكابها في الإدارة التي يرأسها.

وقد يتم الكشف عن هذه الجرائم بالطرق المختلفة ووسائل الهيئة المتعددة.

ب- كشف الجرائم التي يرتكبها الرؤساء:

وكمـــا أن لهيـــئة الـــرقابة الإدارية دور فعال في كشف جرائم الموظفيـــن ومساعدة الرئيس الإداري في الكشف عنها، فأنها أيضاً تقوم بكشـــف جرائم ومخالفات الرؤساء ذاتهم عن طريق ما تجريه الهيئة من تحـــريات قـــد تكشف اشتراك بعض هؤلاء الرؤساء الكبار فيما يقع من جرائم في إطار إدارتهم أو تسترهم عليها. وكثيراً ما يتمكن الرؤساء بما لهـــم من سلطات واتصالات واسعة من إخفاء جرائمهم الوظيفة، فتعجز الرئاسات الإدارية الأعلى عن كشفها ومحاسبتهم عليها.

تلك هي أهم المميزات التي يقوم بها نظام هيئة الرقابة الإدارية.

٢- عيوب أعمال هيئة الرقابة الإدارية :

بالـــرغم مـــن وجـــود مميزات لجهاز هيئة الرقابة الإدارية في الأســـاليب والطرق التي يكشف بها عن الجرائم التي يرتكبها الموظفون في الجهاز الإداري للدولة إلا أن هناك بعض من المآخذ علي هذا النظام وهي:-

أ- ازدواجية الرقابة :

ازدواجـــية الرقابة بمعني أن الرقابة قد أعطاها القانون للرئيس الإداري علي مرؤوسيه كاختصاص أساسي إلا أن القانون أعطي لجهات أخـــري هذا الحق، منها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإداريـــة...ألـــخ. كما أن اختصاص هيئة الرقابة الإدارية لا يخل بحق الرئـــيس الإداري مراقبة مرؤوسيه وكشف ما يقع منهم من مخالفات في إطار إدارته.

ومـــن الملـــف للـــنظر هـــنا أن القانون أعطي لهاتين الجهتين الأخيرتيـــن نفـــس الاختصـــاص في مجال الرقابة سواء من حيث بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج وكذلك من حيث متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغـــرض مـــنها، أو مـــن حيث الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجـــرائم الجنائـــية التـــي تصـــدر عن الموظفين أثناء مباشر لواجبات وظائفهم[١] .

غـــير أنه بسبب كثرة ما يصدر من الموظفين في هذه الأيام من جـــرائم وفســـاد بصورة خطيرة وملفته للنظر نري ونأمل أن تطور هذه الهيـــئة من أسلوب الرقابة لكي يكون بصورة أكثر فاعلية، وأن يتم نوع مـــن التنســـيق بيـــن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وبين جهاز هيئة الرقابة الإدارية وكذلك جهات الرئاسة الإدارية بصورة أقوي وأفضل.

كما يجب علي هيئة الرقابة الإدارية أن لا تكون تقاريرها خالية مـــن الأدلـــة والبراهين، فلا تأخذ الموظفين بالشبهات وأن لا تصبح أداة للإرهاب وبث الرعب والخوف في نفوس الموظفين.

[1] القانون الإداري للدكتور / ماجد راغب الحلو ص ١٧٧ طبعة ١٩٩٨ دار المطبوعات الجامعية

كما يجب علي الجهات الرئاسة العليا في الدولة أن لا تأخذ هذه التقارير كقضية مسلمة تؤدي إلي حرمان بعض الموظفين من تولي المناصب العليا.

ونحن نري أن من يقدم عنه تقرير من هيئة الرقابة الإدارية هو بريء حتي تثبت أدانته بحكم قضائي نهائي.

ب- الأثر النفسي للرقابة السرية :

عندما يشعر الموظف بان هناك عيون مسلطة عليه لمراقبة كافة تصرفاته فأن ذلك يؤدي إلي الخوف والوجوه، وتلاحقه الخشية من المسئولية ، مما يعكس ذلك علي أعماله. إلا أن ذلك مردود عليه بان الموظف السوي الذي يحرص علي تأدية عمله وواجبه الوظيفي وتجنب الوقوع في المخالفات فأنه لا يخشي من رقابة سرية أو علانية وذلك لان الرقابة مادامت موضوعية وبعيدة عن التعسف فأنها لن تكشف سوي الحقيقة ولن تنال من الموظف ولن تنسب إليه إلا قد يكون قد أرتكبه من أفعال حقيقية. وهنا نكرر ما سبق وأن قلناه من أن الموظف المؤمن بالله وبمبادئ دينه لا يخشي إلا الله سبحانه وتعالي.

ثالثاً : بعض الحقائق عن الرقابة الإدارية

في لقاء لرئيس هيئة الرقابة الإدارية بأساتذة وطلاب جامعة عين شمس والذي إدارة الدكتور رئيس الجامعة أوضح رئيس الهيئة أن توجيهات الرئيس مبارك تؤكد متابعة أي فساد مالي أو إداري وإلا يفلت مفسد من الحساب وعدم أخذ الناس بالشبهات أو أتهام الناس بناء علي شكوي كيدية دون تحقيق. ومشيراً إلي أنه خلال عام(١٩٩٨) تم كشف ٦٣٥٥ حالة فساد منها[1]:-

- ٤٦٦ حالة بتكليف من القيادة السياسة.
- ٧٤ حالة كسب غير مشروع.
- ٢١٥حالة جنائية.

---

[1] نشر بجريدة الأهرام في العدد قم ٤٠٨٧٦ لسنة ١٢٣ الصادر بتاريخ الخميس ٥ نوفمبر ١٩٩٨.

- ٨٣ حالة تهرب ضريبي وجمركي.
- ٤٢ خال فساد نشرت في الصحافة.

وأضـــاف أن الهيئة تلقت ٣٠ ألف شكوي وأعلن أنه تم تصويب ووقـف ٩٩ مناقضة وتعاقداً وأجهزة معطلة قيمتها ١٣١ مليون و ٥٠٠ ألف جنيه وتنحية ونقل ٢٤٢ موظفاً منهم موظفون بالإدارة العليا وإحالة ١٤٦ للنـيابة الإدارية و٦٩٥ للنيابة العامة وتحصيل ١٤٠ مليون جنيه عـائداً مادياً محققاً للدولة، ومن المتوقع تحصيل نحو مليار و١٢٢ ألف جنيه للدولة خلال الأيام القادمة.

وأشـار إلـي أنه توجد هناك بعض المصاعب التي تواجه عمل الهيئة بسبب ضعف الإدارة في عدد من الجهات وبالتالي ضعف عناصر الـرقابة الداخلـية وعـدم الأخذ بتوصيات الهيئة من قبل بعض وحدات الجهـاز الإداري وكـثرة الشكاوي المجهولة والكيدية وعدم دقة البيانات عند فحص حالات الكسب غير المشروع التي ترد إلي الهيئة وعدم ردع المخالفين بالعقاب المناسب وبطء إجراءات التقاضي.

وأكد أن الهيئة قامت بعد عودتها بموجب القرار الجمهوري من الرئيس مبارك عام ١٩٨٢ بكشف حالات عديدة من الفساد الإداري طلب تحقـيقها مـن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وتم التحقـيق فيها ومتابعتها بالإضافة إلي الشكاوي التي ترد من المواطنين عـن طـريق حضـورهم بأنفسهم إلي الهيئة بخلاف الشكاوي التي ترد بالـبريد. واوضـح أن الهيـئة لهـا دوراً مهمـا ورقابياً علي عمليات الخصخصـة وبـيع الشركات التي كانت تابعة للقطاع العام والتأكيد من سلامة العقود والمبالغ المدفوعة، وستستمر هذه الرقابة لأن هذه الشركات تـتعامل مع المواطنين ولها دور مؤثر في اقتصاد الدولة وبدون الرقابة يضيع المال العام.

وأضـاف أن الهيـئة تقـوم بزيارات ميدانية للأماكن التي تقدم الخدمـات للمواطنيـن لتصـويب وتصـحيح الأخطاء لأن الهيئة تركز كأسـلوب عمل علي الرقابة الوقائية حتي لا تقع أخطاء أو فساد ومراقبة

وســـلامة الأداء وكشـــف وعلاج أي تلاعب إداري لحماية ملكية الدولة والمال العام.

ومـــن هـــنا نري أن الرقابة الإدارية تتحرك بناء علي طلب أو شكوي في حين أن الرقابة الذاتية أي التي تتم عن طريق الناسة الإدارية تكون تلقائية علاوة علي الطلب أو الشكوي[١].

ومـــن هـــنا أيضـــاً فان الرقابة الرئاسية أحدي فيما لو صلحت وســـادت بأســـلوب مـــنظم واصـــبح القائمين عليها اتهم في منأي عن الشبهات[٢].

---

[١] الإدارة المحلية في التشريع المصري- للدكتور صلاح الدين فوزي- طبعة ١٩٩٢- دار النهضة العربية القاهرة.

[٢] الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية- دراسة مقارنة- الطبعة الأولي للدكتور / حسن محمد عواضة طبعة ١٩٨٣ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع- بيروت.

الفصل الثاني
الرقابة القضائية وطول فترة التقاضي

ينقسم هذا الفصل إلي مبحثين علي النحو التالي:-

المبحث الأول : أختصاص محاكم مجلس الدولة.

وينقسم هذا المبحث إلي خمسة مطالب علي النحو التالي:-

المطلب الأول : أختصاص المحكمة الإدارية العليا.

المطلب الثاني : أختصاص محكمة القضاء الإداري.

المطلب الثالث : أختصاص المحاكم الإدارية.

المطلب الرابع : أختصاص المحاكم التأديبية.

المطلب الخامس : أختصاص هيئة مفوضي الدولة.

المبحث الثاني : طول فترة التقاضي وأثرها.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية وطول فترة التقاضي

لم تكن هناك محاكم للقضاء الإداري في مصر قبل عام ١٩٤٦ بل أن موضوع الدعاوي الإدارية التي كانت تثار كانت تنظرها المحاكم المختلفة في ذات الوقت.

ولقد نادي كثير من الفقهاء وبدعوتهم المستمرة للمشروع للأقدام علي إنشاء قضاء مستقبل يكون الاختصاص فيه لنظر القضايا الإدارية.

ولقد أستجاب المشرع عام ١٩٤٦ وأصدر القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وذلك بإنشاء مجلس الدولة والذي أعيد تنظيمه بعد ذلك أربع مرات في السنوات ١٩٤٩، ١٩٥٥، ١٩٥٩ ، ١٩٧٢ واستعانت القوانين جميعها بالقواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية وذلك علي النحو التالي:-

١-قانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ :

فلقد نص هذا القانون في مادته قم ٣٤ علي أنه " فيما عداً ما هو منصوص عليه في المواد التالية تسري في شأن الإجراءات التي تتبع أمام محكمة القضاء الإداري القواعد المقررة في قانون المرافعات للمواد المدنية والتجارية.

٢- قانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ :

ولقد نص هذا القانون في المادة رقم ١١ منه علي أنه "فيما عدا ما هو منصوص عليه في المواد التالية تسري في شأن الإجراءات التي تتبع أمام محكمة القضاء الإداري القواعد المقررة في قانون المرافعات للمواد المدنية والتجارية".

٣- قانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ :

وهذا هو القانون الثالث في تاريخ مجلس الدولة المصري وهو الذي أنشأ المحكمة الإدارية العليا لأول مرة في مصر. وقد نص في المادة ٧٤ منه علي ما يلي:

" تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد نص وذلك إلي أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي.

٤- قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ :

صـــدر هذا القانون في ظل الوحدة التي تمت بين مصر وسوريا وذلــك ليســري علي الإقليمين معاً. ولقد نص في المادة الثالثة من مواد الإصدار علي أن " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات – المعمول به فــي ســوريا – فــيما لــم يــرد فيه نص ، وذلك إلي أن يصدر قانون بالإجــراءات الخاصـــة بالقسم القضائي " وقد استمر العمل بهذا القانون حتي بعد الأنفصال عن سوريا، وكان أطول القوانين السابقة عمراً، فظل يــنظم مجلس الدولة أكثر من ثلاثة عشر عاماً حيث ظل من عام ١٩٥٩ وحتي عام ١٩٧٢.

٥- قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ :

هــذا القــانون هو الساري حالياً وصدر بعد الدستور الحالي – وقضـــي فـــي المـــادة الثالثة من قانون الإصدار بأن " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يــرد فيه نص ، وذلك إلي أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي".

ويلاحظ علي القوانين السابقة والمتعاقبة والخاصة بمجلس الدولة المصري أن المشرع قد أحال صراحة علي قانون المرافعات المدنية فيما لم يرد في قانون مجلس الدولة. وقد أدخل القضاء الإداري قيداً أخر وهو " وفيما لا يتعارض مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصة به"[(١)]

ولقــد عقبت المحكمة الإدارية العليا علي ذلك بقولها " أنه يجب التنبيه بادئ ذي بدء إلي أن إجراءات قانون المرافعات المدنية والتجارية أو أحكامه لا تطبق أمام القضاء الإداري إلا فيما لم يرد فيه نص خاص فـــي قـــانون مجلس الدولة[(٢)] ، وبالقدر الذي لا يتعارض أساساً مع نظام المجلس وأوصافه الخاصة به.

ما هي الرقابة القضائية :

الــرقابة القضـــائية هي أهم صور الرقابة علي أعمال الإدارة . حيـــث أن القضـــاء يعد أكثر الأجهزة قدرة علي حماية مبدأ المشروعية

---

(١) القضاء الإداري- للدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب طبعة سنة ٢٠٠٠ دار المطبوعات الجامعية.

(٢) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا- السنة الثانية- ص ١٠ - بند ٦٧.

والدفـــاع عـــن الحقوق والحريات الفردية. وذلك إذا ما توافرت للقضاء الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداءِ وظيفته وذلك حتي يمكن أن تتحقق بشأنه الحيدة المطلقة وبالتالي يمكنه أن يقوم بالرقابة علي أكمل وجه. وتعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد ضد تجاوز الغدارة لحدود وظيفتها وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية.

وتتولـــي المحاكم علي اختلاف أنواعها ودرجاتها في الدولة هذه الرقابة سواء أكانت عادية أم إدارية مدنية أم جنائية، وهي بذلك تكون في مجموعها السلطة القضائية المستقلة طبقاً للدستور، وذلك عن غيرها من السلطات العامة[1]، وتختص هذه المحاكم وفقاً للدستور بفحص منازعات الأفـــراد فـــيما بينهم بعضهم البعض أو فيما بينهم وبين الإدارة ، وذلك لإنزال حكم القانون علي هذه المنازعات. ولكي يقوم تنظيم قانوني سليم فلابد من أن يتحقق الاستقلال للقضاء سواء في مواجهة المتقاضين أو في مواجهـــة الحكومة [2]. حيث أن الاستقلال القضاء يجعل له مكانة سامية فـــي نفـــوس الإفراد ويثبت دعائم القانون ويشيع الإحساس بالعدل ويزيد الاطمئنان والاستقرار.

<u>**خصائص الرقابة القضائية :**</u>

للـــرقابة القضـــائية خصـــائص تمـــيزها عن الرقابتين السياسة والإدارية، وأهم ما يميز هذه الرقابة عن غيرها يتمثل في الأتي:-

أ- الـــرقابة القضائية لا تتحرك من تلقاء نفسها بل لابد ممـــن يحركها، ويتم هذا التحرك بناء علي رفع دعوي أمام القضاء مـــن ذوي الشان حتي يستند إليها القاضي في ممارسته للرقابة علي أعمال الإدارة التي تثار مشروعيتها نتيجة هذه الدعوي.

ب- الرقابة القضائية رقابة مشروعية في الأصل، أي أن دور القاضـــي فـــي هذه الرقابة هو فحص التصرف الإداري محل النزاع من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية – أي مدي ملاءمـــته ومطابقته لمبدأ المشروعية – دون أن تمتد هذه الرقابة إلي بحث مدي ملاءمة هذا التصرف.

---

(١) الرقابة علي أعمال الإدارة- الرقابة القضائية- دراسة مقارنة- للدكتور / محمد كامل ليلة.
(٢) قانون القضاء الإداري للدكتور / حسين عثمان محمد- عثمان طبعة ٩٩٥ لـ مطبعة الإشعاع.

ومـــن ثـــم فـــأن الرقابة القضائية هي رقابة قانونية يسلطها القضـــاء للـــتعرف علي مدي مشروعية العمل الإداري. ويقف عمل عند القضاء عند حد المشروعية أو عدمها.

ج-للقضاء في مجال ممارسته الرقابة علي أعمال الإدارة، الحكم بمشـــروعية التصـــرف الإداري أو الحكـــم ببطلانه ومن ثم إلغائه لعدم المشـــروعية ومن ثم أيضاً الحكم بالتعويض عن الإضرار الناجمة عنه دان وجـــدت وليس من حق القضاء التدخل في أعمال الإدارة كأن يحل محلهـــا فـــي إصـــدار أي قـــرار أو أن يأمر الإدارة بأداء أمر معين أو بالامتـــناع عنه. بل يظل للإدارة خريتها في إصدار ما تراه من قرارات وهذه القرارات تخضع لرقابة القضاء.

د- الأحكـــام القضائية بصفة عامة تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه والتي بمقتضاها توجد قرينة قانونية قاطعة علي أن الحكم هو عنوان الحقيقة فيما قضي بة.

وبناء علي ذلك فإنه لا يجوز بعد أن صدر الحكم النهائي وصار نهائياً أن يكون محلاً لأي نزاع بل يكون واجب النفاذ ويجب تنفيذه بالقوة عـــند الاقتضـــاء. هذا علي عكس القرارات الإدارية التي لا تتمتع بهذه الحجية والتي يكون الطعن عليها مباشرة أمام القضاء في مواعيد الطعن.

المبحث الأول

أختصاص محاكم مجلس الدولة المصري

محاكم مجلس الدولة المصري هي أربعة أنواع من المحاكم علي النحو التالي:-

١- المحكمة الإدارية العليا.

٢- محكمة القضاء الإداري.

٣- المحاكم الإدارية.

٤- المحاكم التأديبية.

هذا بخلاف هيئة مفوضي الدولة.

وسوف نتناول كل نوع من هذه المحاكم في مطلب مستقل بعد العرض التالي[1] :

لقـد أنشئت المحكمة الإدارية العليا لاول مرة في مصر بموجب القـانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ولكي تكون بمثابة محكمة نقض إدارية تعمـل علـي تثبيت اتجاهات القضاء الإداري. ولقد كان الطعن أمامها مقصوراً علي هيئة المفوضين دون أطراف الخصومة ثم أصبح منذ عام ١٩٥٩ لأطراف الخصوم أيضاً .كما أن محكمة القضاء الإداري بعد أن كانت العضو القضائي الوحيد في المجلس، أنشأ المشرع جوارها المحاكم الإدارية.

وقـد جاء في الفقرة الأولي من المادة الثانية في القانون الخاص بمجلس الدولة بان مجلس الدولة يتكون من ثلاثة أقسام هي:-

أ- القسم الاستشاري .

ب- قسم التشريع.

ج- القسم القضائي والذي يضم المحاكم المشار إليها أنفاً .

ومـن الواضح أن هذا القسيم يتفق. والواقع الذي أنشئ من أجله مجلـس الدولـة وهي مهمتي فض المنازعات والتي تكون الإدارة فيها طرفاً وكذلك إبداء الرأي في الشئون الإدارية والتشريعية.

---

(1) الوسيط في شرح إختصاص مجلس الدولة وفقا لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتي بداية القرن ٢١- للدكتور / محمد ماهر أبو العينين- دار المجد للطباعة- الهرم- الجزء الأول.

وســوف نلقــي الضــوء علي قسمي الفتوي والتشريع ثم نعود . للاختصـ ص القضائي بعد ذلك.

<u>قسمي الفتوي والتشريع :</u>

مجلس الدولة في بداية نشأته في مصر جعل لقسم الفتوي وقسم التشــريع لكــل منهما قسماً مستقلاً عن الآخر، إلا أن المشرع جعل لكل مــنهما قســماً واحــداً في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وقد أوضحت المذكرة الإيضـاحية لهذا القانون الحكمة من هذا الإدماج قائلة" أن الفتوي هي تطبيق للقوانين. واللوائح القائمة، فمن يمارسونها هم أقدر الناي علي تعــرف عيوب التشريعات القائمة وأوجه إصلاحها، ولن يكون التشريع الجديــد كاملاً إلا إذا اجتمعت خبرة الرأي إلي فن الصياغة، كما أن من يتولي أعداد التشريع وصياغته يكونون أعرف الناس بقصد الشارع عند تطبيق التشريع الجديد وتفسيره لدي الإفتاء".

ثم عاد المشرع وجعل لكل من الفتوي قسم مستقل بها والتشريع قســم مســتقل بهــا في القانون الحالي وأن كان قد أنشأ للقسمين جمعية عمومية واحدة.

<u>أ- قسم الفتوي :</u>

يــتكون قســم الفــتوي من إدارات عديدة يعين عددها ودوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية لمجلس الدولة. ويرأس كل إدارة من هذه الإدارات مستشار أو مستشار مساعد [1].

وقــد صدر قرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة في ١٠ يناير سنة ١٩٧٢ وحدد فيه عدد إدارات الفتوي وعين دوائر اختصاصها، ومن هذه الإدارات:

١- إدارة الفــتوي لرئاســة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والمجالس المحلية ووزارة التخطيط.

٢- إدارة الفتوي لوزارة الداخلية.

٣- إدارة الفتوي لوزارتي الخارجية والعدل.

٤- إدارة الفتوي لوزارة الحربية (الدفاع).

---

[1] مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة للدكتور / محمد فؤاد مهنا طبعة ١٩٧٨ دار المعرفة القاهرة .

٥- إدارة الفتوي لوزارات القوي العاملة والثقافة والأعلام والسياحة.

٦- إدارة الفتوي لوزارات الصناعة والبترول والثروة المعدنية والكهرباء

وتختص كل إدارة من هذه الإدارات بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الوزارات والجهات السابق ذكرها. ولقد نصت المادة ٦٠ من قانون مجلس الدولة بان يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة بهيئة لجان يرأسها نائب المجلس وذلك بهدف تنسيق العمل. ولقد أنشأ قرار الجمعية العمومية المشار إليه ثلاث لجان هي :-

اللجنة الأولي: من رؤساء إدارات الفتوي برئاسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والمجالس المحلية ووزارات التخطيط، والنقل البحري والمصالح العامة بمدينة الإسكندرية.

اللجنة الثانية : وتشكل من رؤساء إدارات الفتوي بوزارات التعليم العالي والتربية والتعليم والأوقاف وشئون الأزهر والشئون الاجتماعية والصحة، والقوي العاملة والثقافة والأعلام والسياحة والإسكان والتشييد.

اللجنة الثالثة : وتشكل من رؤساء إدارات الفتوي بوزارات الخزانة والزراعة واستصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي والري والصناعة والبترول والثروة المعدنية والكهرباء والنقل والمواصلات.

ومن حق الجمعية العمومية لمجلس الدولة أن تنشئ لجنة أو أكثر تختص في نوع معين من المسائل ويمتد أختصاص هذه اللجنة إلي جميع إدارات الفتوي، ويتضمن قرار الجمعية العمومية كيفية تشكيل اللجنة التي يمكن أن يحضر اجتماعاتها مستشارين مساعدون ونواب ومندوبون من الإدارات المختصة ، وأن يشتركوا في مداولاتها إلا أنه ليس للنواب والمندوبين صوت معدود في المداولات.

<u>ب- قسم التشريع:</u>

يشكل قسم التشريع بمجلس الدولة برئاسة أحد نواب رئيس مجلس الدولة وعضوية عدد كاف من المستشارين والمستشارين

المساعدين، ويلحق بالقسم نواب ومندوبون، وهو ما تضمنته المادة ٦٢ من القانون.

ويختص قسم التشريع بصياغة التشريعات ومراجعة هذه الصياغة علي النحو الذي قرره القانون.

ولقد أوجب القانون علي كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح علي قسم التشريع لمراجعة صياغة.

وتقوم لجنة مشكلة من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه واحد مستشاري القسم يندبه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوي المختصة، بمراجعة صياغة التشريعات التي يجري رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها علي وجه الاستعجال.

ج- الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع:

تشكل هذه الهيئة وفقاً لنص المادة ٦٥ من قانون مجلس الدولة، حيث أنها تشكل برئاسة نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية نواب رئيس المجلس بقسمي الفتوي والتشريع ومستشاري قسم التشريع ورؤساء إدارات الفتوي.

ويدخل في أختصاص هذه الجمعية إبداء الرأي مسبباً في الموضوعات التالية: -

أ- المسائل القانونية ذات الأهمية الخاصة سواء أكانت دستورية أم تشريعية والتي تحال إليها من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة.

ويجوز لمن طلب إبداء الرأي أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند نظرها لهذه المسائل أو أن يندب من يراه من ذوي الخبرة.

ب- المسائل التي تري فيها أحدي لجان قسم الفتوي رأياً مخالفاً أخري صدرت من أحدي لجان الفتوي ومن الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع.

ج- المسائل التي تري أحدي لجان الفتوي أحالتها إليها بالنظر لأهميتها.

د- المسائل الناشئة بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض.

مع ملاحظة أن رأي الجمعية العمومية هنا ملزم للجانبين.

كما يدخل أيضاً في أختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع مراجعة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية اللائحية واللوائح التي يري قسم التشريح أحالتها إليها لأهميتها.

المطلب الأول

أختصاص المحكمة الإدارية العليا

القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ هو أول قانون أنشأ المحكمة الإدارية العليا وذلك لكي تكون المرجع النهائي في القضاء الإداري، وقد عرفت هذه المحكمة مهمتها في حكمها الصادر في ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ بقولها " أن المشرع ناط بهذه المحكمة الإدارية العليا في الأصل مهمة التعقيب النهائي علي أحكام القانون الإداري وتنسيق مبادئه، واستقرارها ، ومنع التناقض في الأحكام " وأضافت المحكمة قائلة" من أسباب وجود المحكمة الإدارية العليا أن تواجه مشكلة ضغط الكثرة الهائلة من القضايا علي محكمة القضاء الإداري . مع مراعاة أن العدالة الإدارية لن تتحقق علي خير وجه إلا إذا سارت علي نمط يجمع بين التبسيط والسرعة في الإجراءات وتأصيل أحكام القانون الإداري تأصيلاً يربط بين شتاتها ربطاً محكماً، متكيفاً مع البيئة العربية، وخاصة وأن القانون الإداري يفترق عن القوانين الأخري في أنه غير مقتن وأنه ما زال في مقتبل نشاته يكتنفه فراغ واسع من النصوص وفيه أوضاع حائرة تبحث لها عن سند"[1] .

وحيث أن المحكمة الإدارية العليا تعتبر أعلي محكمة إدارية في القسم القضائي بمجلس الدولة فهي تختص بالفصل في الطعون المقدمة ضد أحكام محكمة القضاء الاداري والمحاكم التأديبية [2].

---

(١) قانون القضاء الإداري- دراسة مقارنة للدكتور / حسين عثمان محمد عثمان ص ١١٤ طبعة ١٩٩٥ .
(٢) القضاء الإداري- الكتاب الأول- للدكتور / سليمان محمد الطماوي طبعة ١٩٧٦ دار الفكر العربي.

وقـــد حدد القانون حالات تدخل المحكمة الإدارية العليا في ثلاث حالات وهي[1] :-

أولاً : إذا كـــان الطعـــن في الحكم مستنداً إلي أن هذا الحكم قد خالف القانون أو خطأ في تأويلة أو تطبيقه.

ثانـــياً : إذا وقـــع بطلان في الحكم المطعون فيه أو بطلان في الإجراءات أثر فيه.

ثالثاً: إذا صدر الحكم المطعون فيه علي خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

وإضـــافة إلي ذلك تختص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون التـــي يـــرفعها أعضـــاء مجلـــس الدولة في القرارات المتعلقة بشئونهم الوظيفة.

كمـــا أن المحكمة الإدارية العليا لها اختصاصات أخري إضافة إلي اختصاصها في التعقيب علي أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية منها ما يلي:

١- النـــظر فـــي الطعـــون المقدمة ضد قرارات اللجان القضـــائية للإصلاح الزراعي المكلفة بالفصل في المنازعات الناشئة عـــن تطبـــيق أحكام القانون الصادر في ١٦ أغسطس سنة ١٩٦٩ بتحديد الملكية الزراعية.

٢- النـــظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة مـــن لجـــنة شئون الأحزاب السياسية بالموافقة أو بالاعتراض علي إنشاء حزب سياسي معين.

ومـــن هنا يكون من حق صاحب المصلحة في الطعن علي القـــرار الصـــادر بالاعتراض علي إنشاء حزب سياسي معين، أن يطعن بالإلغاء علي هذا القرار خلال الثلاثين يوماً التالية لنشر القرار في الجريدة الرسمية وذلك أمام الدائرة الأولى لمحكمة الإدارية العليا التي تنعقد برئاسة رئيس مجلس الدولة ويضم إلي أعضاء الهيئة في هـــذه الحالة عدد مائل لهم من الشخصيات العامة التي يصدر قرار

(١) القضاء الإداري للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٩٩ دار المطبوعات الجامعية

باختيارهم من وزير العدل وذلك بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

وتصــدر المحكمـــة قرارها بالتشكيل السابق في مدة لا تتجاوز الأربعـــة أشـــهر مـــن تاريخ إيداع عريضة الطعن وذلك بإلغاء القرار المطعـــون فيه أو برفض الطعن ويكون لرئيسها صوت مرجع في حالة تساوي الأصوات.

٣- جـــاءت المـــادة ٥٤ مكرراً من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ المعـــدل لقـــانون مجلس الدولة بأنه "إذا تبين لاحدي دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون ، أنه صدرت منها أو مـــن أحـــدي دوائر المحكمة أحكام سابقة يخالف بعضها البعض أو رأت العـــدول عـــن مـــبدأ قانوني قررته أحكام سابقة صادرة عن المحكمـــة الإداريـــة العليا تعين عليها إحالة الطعن إلي هيئة تشكلها الجمعية العامة للمحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الإقدام فالأقدام.

مـــن نوابه . والحكمة من هذا النص أن المحكمة الإدارية العليا تضـــم عـــدداً مـــن الدوائر الخماسية التي قد يصدر البعض منها أحكاماً تخالف ما سبق وأن أصدره البعض الأخر أو تري بعض الدوائر العدول عن مبدأ قانوني سق للمحكمة تقريره[١] .

لذلـــك تفاديـــاً لتناقض الأحكام وسرعة تغيير المباديء القانونية علـــيها قرر المشروع أنشاء الهيئة المشار إليها. ويجب في هذه الحالة، علـــي سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوي خلال ثلاثة أيام من صـــدور قرار الإحالة إلي رئيس المحكمة لكي يحدد تاريخ الجلسة التي ستنظر فيها الدعوي ويعلن الخصوم بهذا التاريخ قبل حلوله بأربعة عشر يوماً علي الأقل[٢].

تصدر هذه الهيئة المشكلة من أحد عشر عضواً أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء علي الأقل وهي أغلبية خاصة تختلف عن الأغلبية العادية ستة أعضاء فقط.

---

(١) القضاء الاداري- للدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا- طبعة ٢٠٠١ أبو العزم لطباعة.

(٢) القضاء الإداري- قضاء الألغاء- للدكتور / عبد الغني بسيوني عبد الله- طبعة ١٩٩٥ دار الهدي للمطبوعات.

٤- تجـتمع الجمعــية العمومية- أي أن المحكمة الإدارية العليا تجتمع بهيئة جمعية عمومية- وذلك للنظر في المسائل المتعلقة بــنظامها وأمورهــا الداخلية وتوزيع الأعمال بين أعضائها أو بين دوائــرها. وتشــكل هــذه الجمعية من جميع المستشارين العاملين بالمحكمــة يضاف إليهم ممثل عن هيئة المفوضين يكون لهم صوت معدود في المداولات.

وتدعي الجمعية بناء علي طلب رئيسها أو ثلاثة من أعضائها أو بــناء علي طلب رئيس هيئة المفوضين ولا يكون اجتماعها صحيحاً إلا بحضــور الأغلبــية المطلقة لأعضائها. وتكون رئاستها لرئيس المجلس وفي حالة غيابه تكون لأقدم الحاضرين.

وتصــدر هــذه الجمعــية قــراراتها بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجع الجانب الذي منه رئيسها[١] .

تلك هي اختصاصات المحكمة الإدارية العليا كما حددها القانون.

فهــي تعد بمثابة محكمة نقض للمحاكم الإدارية الأخري علاوة علــي الاختصاصات الأخري التي أضافها لها القانون والتي ورد ذكرها علي سبيل الحصر[٢].

المطلب الثاني

أختصاص محكمة القضاء الإداري

كانــت محكمة القضاء الإداري هي العضو القضائي الوحيد في مجلس الدولة وذلك في ظل أحكام قانون سنة ١٩٤٦ وقانون سنة ١٩٤٩ ، ولكنها لم تعد كذلك الأن.

ومن المعروف أن مقر هذه المحكمة يقع في القاهرة ويرأسها أحد نــواب رئــيس المجلس، وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثــة مستشارين ويحدد أختصاص كل دائرة من دوائر محكمة القضاء الإداري بقرار من رئيس مجلس الدولة.

---

(١) القضاء الإداري ومجلس الدولة- للدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي- طبعة ١٩٨٩ المكتب العربي للطباعة.

(٢) القضاء الإداري- للدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب- طبعة ٢٠٠٠- دار المطبوعات الجامعية

وتضم هذه المحكمة حالياً أربع دوائر علي التفصيل التالي:-

١- <u>الدائـــرة الأولـــي:</u> وتضـــم إلـــي اختصاصها منازعات الأفراد والهيـــئات والعقود الإدارية ودعاوى الإلغاء والتعويض الخاصة برجال مجلس الدولة.

٢- <u>الدائـــرة الثانـــية :</u> وتخـــتص بالمـــنازعات المتعلقة بالعينات والترقيات والتسوية.

٣- <u>الدائرة الثالثة :</u> وتختص بمنازعات الإصلاح الزراعي.

٤- <u>الدائرة الرابعة :</u> وتختص بالمنازعات المتصلة بالتأديب والفصل بغـــير الطـــريق التأديبي. ويوجد الآن ست دوائر في القاهرة، وخمـــس منها تختص كل منها في نوع معين من المنازعات – منازعات الإفراد، والجزاءات ، والمنازعات الخاصة بالترقيات ، والتسويات ومنازعات الغقود الإدارية، والدائرة السادسة تنظر في طعون الاستئناف الخاصة بأحكام المحاكم الإدارية.

ولمحكمـــة القضـــاء الإداري جمعـــية عمومية تتكون من جميع مستشـــاريها العامليـــن بها وتدعي إليها هيئة المفوضين، وتكون لممثليها صـــوت معـــدود فـــي المداولات وتختص بالنظر في المسائل المتصلة بنظامها وأمورها الداخلية وتوزيع الأعمال بين أعضائها أو بين دوائرها. وتدعـــي للانعقـــاد بناء علي طلب رئيس المجلس أو رئيس المحكمة أو ثلاثة أعضاء أو بناء علي طلب رئيس هيئة المفوضين ولا يكون انعقادها صـــحيحاً إلا بحضور الأغلبية لأعضائها وتكون الرئاسة لأقدم الأعضاء الحاضـــرين، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، وإذا تساوت الآراء يرجع الجانب الذي منه الرئيس.

ومحكمـــة القضـــاء الإداري ظلت منذ أن كانت العضو القضائي الوحـــيد مقـــرها مدينة القاهرة وينتقل إليها سائر المقتاضين من أقصي الجنوب إلي أقصي الشمال الأمر الذي كان يتحمل معه المتقاضين الكثير من الجهد والمال في سبيل الوصول إليها.

وقـــد عـــالج القانون الحالي هذه المشكلة ونص علي أنه " يجوز بقـــرار مـــن رئـــيس مجلـــس الدولة إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات الأخرى، وإذا شمل أختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز

لها بقرار من رئيس المجلس أن تعقد جلساتها في عاصمة أي محافظات من المحافظات الداخلية في دائرة اختصاصها".

بناء علي هذا القانون فقد صدر قرار من رئيس مجلس الدولة بإنشاء دائرة لمحكمة القضاء الإداري بالإسكندرية علي أن تشمل اختصاصها محافظات الإسكندرية والبحيرة ومطروح.

وصدر قرار أخر بإنشاء دائرة للمحكمة بالمنصورة يشمل اختصاصها الدقهلية ودمياط والشرقية والإسماعيلية وبورسعيد.

<u>وتختص محكمة القضاء الإداري باعتبارها محكمة أول درجة بالمسائل الآتية: -</u>

١- الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية.

٢- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين من الإدارة العليا والمستوي الأول.

٣- الطلبات المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات أو بالإحالة إلي المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي وذلك بالنسبة لموظفي مستوي الإدارة العليا والمستوي الأول.

٤- الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

٥- الطعون في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

٦- دعاوي الجنسية.

٧- الطعون في القرارات النهائية الصادرةعن جهات إدارية ذات أختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل، وذلك متي كان الطعن مبيناً علي عدم الاختصاص أو عيب في الشكل

مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو في تأويلها.

٨- طلبات التعويض عن القرارات الإدارية باستثناء تلك المتعلقة بالتعين أو الترقية أو بمنح العلاوات أو بالإحالة إلي المعاش أو الاستبدال أو بالفصل بغير الطريق التأديبي وذلك بالنسبة للموظفين من المستويين الثاني والثالث.

٩- المنازعات التي يكون موضوعها عقود الالتزام أو الأشغال أو التوريد أو أي عقد إداري أخر متي تجاوزت قيمة المنازعة خمسمائه جنيه.

١٠- سائر المنازعات الإدارية التي لا تدخل في أختصاص محاكم الدولة الأخري .

ومن حيث أن محكمة القضاء الإداري تختص بصفتها محكمة ثاني درجة بالفصل في الطعون التي ترفع إليها في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية والمقدمة من أصحاب المصلحة أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة.

المطلب الثالث

أختصاص المحاكم الإدارية.

عندما أنشئ مجلس الدولة كانت الهيئة القضائية الوحيدة هي القضاء الإداري، وتقضي في المنازعات كمحكمة أول وأخر درجة، وكان ذلك عبئاً كبيراً عليها. وللتخفيف عنها في ذلك صدر المرسوم بقانون رقم ٦٠ السنة ١٩٥٢ وقد عدل هذا المرسوم بمرسوم أخر هو الرسوم بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٥٣ لينشيء في الوزارات لجاناً قضائية تختص ببعض ما كانت تختص به محكمة القضاء الإداري. وكل لجنة تختص في نطاق الوزارة المشكلة فيها بالأتي:-

١- بالنظر في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافأت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

٢- بالنظر في الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف أو الترقية أو منح علاوات.

وكانـــت قرارات هذه اللجان تعتبر قرارات إدارية نهائية يجوز الطعــن فــيها لــدي محكمة القضاء الإداري. ويجوز الالتجاء إلي هذه المحكمة مباشرة قبل المرور باللجان القضائية.

ولقــد ثبــت فشــل هذه اللجان في التخفيف عن محكمة القضاء الإداري، حيــث أن ديوان عام الموظفين كان يشير بالطعن في كل قرار يصــدر لصــالح موظــف، وكان كل موظف يطعن في القرار الصادر لصالح الإدارة، فكان العبء لم ينقص وإنما تأجل لبعض الوقت.

ومن هنا الغي المشرع اللجان القضائية وأنشا بدلاً منها بموجب القــانون رقــم ١٤٧ لســنة ١٩٥٤ المحاكم الإدارية وجعل اختصاصها مقصــوراً علـــي الفصـــل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافــآت المســتحقة للموظفيــن الداخلين في الهيئة وطوائف العمال والمستخدمين الخارجين عن الهيئة أو لورثة كل منهما. ولكي تكون ذات أثــر فــي التخفــيف عن محكمة القضاء الإداري فقد جعل المشرع لها أختصاصــاً نهائياً إذ لم يتجاوز قيمة الدعوي مائتين وخمسون جنيهاً – ويجب عدم تقديم النزاع مباشرة إلي محكمة القضاء الإداري قبل المرور علــي المحكمـــة الإداريـــة حتي ولو كانت قيمة الدعوي أكثر من ٢٥٠ جنــيهاً. وتســتأنف أحكام هذه المحاكم إذا كانت قيمة الدعوي أكثر من ٢٥٠ جنــيهاً أو كانـــت مجهولـــة القيمة، ومن هنا كان ذلك غير كاف للتخفيف عن محكمة القضاء الإداري مما حدا بالمشروع في القانون رقم ٥٥ لســنة ١٩٥٩ أن جعـــل للمحاكم الإدارية أختصاص واسع النطاق تقضي فيه بصفة نهائية مهما بلغت قيمة النزاع[١].

ووفقــاً للقانون الحالي لمجلس الدولة ، تكون مقار هذه المحاكم الإدارية في القاهرة والإسكندرية ويكون من حق رئيس المجلس أن ينشئ محـــاكم إدارية في المحافظات الأخري[٢]. وإذا شمل أختصاص محكمة مـــنها أكـــثر من محافظة، كان لها أن تنعقد في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلية في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة.

---

(١) دعوي الإلغاء أمام القضاء الإداري الكتاب الأول للدكتور / محمد ماهر أبو العنين طبعة ١٩٩٦ دار الطباعة الحديثة.

(٢) الوسيط في القضاء الإداري- للدكتور / محمود عاطف البنا- طبعة ١٩٨٦ - دار الفكر العربي- القاهرة.

وتصــــدر المحكمة الإدارية أحكامها من دوائره تشكل كل دائرة مــنها مــن مستشــار مســاعد وعضوية أثنين من النواب علي الأقل. والاختصــاص للمحــاكم الإدارية هنا يتحدد علي أساس الجهة الإدارية المتصــلة بموضــوع النزاع بغض النظر عن تبعية الموظف عند رفع الدعوي، لأن هذه الجهة هي الأقدار علي الرد علي الطعن وتنفيذ الحكم.

وتخــتص المحــاكم الإدارية وفقاً لنص المادة ١٤ من قانون المجلس الحالي علي مايلي :

١- الفصــل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائــية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات أو الصادرة بالإحالة إلي المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطرق التأديبي متي كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوي الثاني والثالث ومن يعادلهم.

٢- الفصــل في طلبات التعويض المترتبة علي القرارات السابق ذكرها.

٣- الفصــل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشــات والمكافــآت المستحقة للموظفين من المستويين الثاني والثالث.

٤- الفصل في المنازعات المتعلقة بعقود الالتزام أو الأشــغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري أخر متي كانت قيمة المنازعات لا تتجاوز خمسمائة جنيه.

وتجــتمع المحاكم الإدارية بهيئة جمعية عمومية تتألف من جميع أعضــائها، وتدعي هذه الجمعية بناء علي طلب رئيس المجلس او نائبه لشئون المحاكم الإدارية أو رئيس هيئة المفوضين أو ثلاثة من أعضائها علي الأقل ويكون لهيئة المفوضين ممثل له صوت معدود في المداولات، ولا يكــون انعقادهــا صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وتصــدر قــراراتها بالأغلبــية المطلقة لأصوات الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجع الجانب الذي منه الرئيس ولا تكون قرارات هذه الجمعــية نافذة إلا بعد تصديق رئيس مجلس الدولة عليها – مادة ٦ من قانون مجلس الدولة.

وتختص هذه الجمعية العمومية للمحاكم الإدارية بالنظر في جميع المسائل المتعلقة بنظام هذه المحاكم وأمورها الداخلية.

ويجب أن ننوه هن إلي أن أحكام المحاكم الإدارية يطعن فيها لدي محكمة القضاء الإداري وحق الطعن هنا مكفول لأصحاب الشأن ولهيئة المفوضين أيضاً. وأما الأحكام التي تصدرها محكمة القضاء الإداري في مثل هذه الطعون فيمكن الطعن فيها لدي المحكمة الإدارية العليا من رئيس هيئة مفوضي الدولة وحده إذا صدر الحكم علي خلاف ما جري عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو كان الفصل في الطعن يقضي تقرير مبدأ قانوني جديد لم يسبق لهذه المحكمة تقريره.

وجدير بالذكر أيضاً أنه صدرت عدت قرارات من رئيس مجلس الدولة بإنشاء محكمة إدارية بمدينة المنصورة ويشمل أختصاص هذه المحكمة محافظات الدقهلية ودمياط والشرقية والإسماعيلية وبورسعيد وكذلك محكمة إدارية بمدينة طنطا ويشمل أختصاص هذه المحكمة محافظات الغربية وكفر الشيخ والقليوبية والمنوفية. ومحكمة إدارية بمدينة أسيوط ويشمل أختصاصها محافظات أسيوط والمنيا وسوهاج وقنا وأسوان والوادي الجديد. وكذلك بخلاف محكمة القاهرة الإدارية ومحكمة الإسكندرية الإدارية التي يشمل لختصاصها الإسكندرية والبحيرة ومطروح.

المطلب الرابع

أختصاص المحاكم التأديبية

قبل عام ١٩٥٨ كان الموظفون جميعاً يحاكمون تأديبياً أمام مجالس التأديب إلا انه في ذلك العام صدر القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وجعل محاكمة الموظفين تأديبياً من أختصاص محاكم تأديبية وتشكل الدائرة في كل منها من ثلاثة أعضاء: عضوين من مجلس الدولة والعضو الثالث من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين بحسب طبيعة المخالفات التي يحاكم من أجلها الموظف وما إذا كانت مخالفة مالية أو مخالفة إدارية.

ولقد جعل القانون من أحكام المحاكم التأديبية أحكام نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا.

وعندما صدر قانون مجلس الدولة الحالي جعل جميع أعضاء هذه المحكمة جميعا من مستشاري المجلس وأعضائه ونظم شئونها وإجراءاتها بقدر كبير من التفصيل ونص في مادته الثالثة علي أن المحاكم التأديبية جزء القسم القضائي في مجلس الدولة.

والمحاكم التأديبية نوعان :

١- محاكم تأديبية تختص بالعاملين من مستوي الإدارة العليا ومن يعادلهم وهؤلاء العاملون في ظل أحكام قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هم الذين يعملون في درجة مدير عام ووكيل وزارة ووكيل أول.

٢- محاكم تأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم ، وهؤلاء العاملون في ظل قانون العاملين المدنيين المشار إليه هم الذين يعملون في الدرجات من السادسة إلي الأولي.

وهذه المحاكم سواء من النوع الأول أو النوع الثاني مقرها مدينة القاهرة والإسكندرية وقد أجاز القانون لرئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخري وذلك بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية، وإذا شمل أختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن تعقد جلساتها في عاصمة أي محافظة منها بقرار من رئيس مجلس الدولة.

وتشكل محاكم النوع الأول من ثلاثة مستشارين . بينما تشكل محاكم النوع الثاني من مستشار مساعد علي الأقل وعضوية أثنين من النواب علي الأقل. واختصاص المحاكم التأديبية علي نوعيها قد حدده القانون صراحة وحدد من هم العاملين الذين يمثلون أمامها علي النحو التالي : -

النظر في الدعاوي التأديبية عن مخالفات المالية والإدارية التي يقع من:-

١- العاملين المدنيين بالدولة أي العاملين بالإدارة المركزية ووحدات الحكم والهيئات العامة وشركات القطاع العام بالإضافة إلي العاملين بالشركات التي نصمن لها الدولة حداً أدني من الأرباح.

٢- أعضاء مجالس النقابات المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين.

٣- العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوزت مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً مصرياً[١].

٤- النظر في الطعون المقدمة من الموظفين العموميين ضد القرارات النهائية للسلطات التأديبية وكذلك النظر في الطعون في القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات علي العاملين بالقطاع العام[٢].

والجدير بالذكر أنه يتحدد أختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوي الوظيفي للعامل وقت إقامة الدعوي. وفي حالة تعدد العاملين المقدمين للمحاكمة، تكون المحكمة المختصة بمحاكمتهم جميعاً هي المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوي الوظيفي. وتكون محاكمة العاملين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات يرتبط بعضها ببعض أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المرتبطة. أما بالنسبة للعاملين الذين أنتهت مدة خدمتهم فلا تجوز أقامة الدعوي التأديبية ضدهم إلا في حالتين هما:-

أ- حالة ما إذا كان قد بديء في التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء خدمة الموظف.

ب- حالة المخالفة المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخري ، علي أن تقام الدعوي في خلال فترة الخمس سنوات التالية لتاريخ انتهاء الخدمة حتي ولو لم يكن قد بديء في التحقيق قبل ذلك.

ج- تتولي النيابة الإدارية الأدعاء أمام المحكمة التأديبية حيث يتم أقامة الأدعاء التأديبي بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة التي تلزم بإصدار حكمها في مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوي إليها، وهو ما نصت عليه المادة رقم ٣٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ [٣].

---

(١) الرقابة القضائية علي شرعية الجزاءات الإدارية العامة- للدكتور / محمد باهي أبو يونس طبعة ٢٠٠٠ دار الجامعة .

(٢) الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة- دراسة مقارنة- للدكتور / محمد مختار محمد عثمان جامعة عين شمس.

(٣) السلطة التقديرية والرقابة القضائية علي أعمال الإدارة للدكتور / عصام عبد الوهاب البرزنجي طبعة ١٩٧١ جامعة القاهرة.

التعلـيق علي نص المادة ٣٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢: -

نري أن تحديد مدة شهرين كحد أقصي لصدور المحكمة التأديبية مـن تاريخ إحالة الدعوي إليها ، مدة غير لعدد القضايا التي تحال لهذه المحكمـة ولمـا لهـذه المدة من قيد علي القاضي في حالة ما إذا كانت الدعـوي متشـعبة وتحتاج إلي فحص وتمحيص، وعلي المشرع أعادة النظر في ذلك وهو إما يمد هذه المدة بالوقت الكافي أو بترك تحديد المدة لظروف كل دعوي علي حدة [1].

حيـث أن هناك دعاوي لا تحتاج لوقت لنظرها بل ربما تنتهي الدعـوي فـي أول جلسـة لها، وهناك دعاوي أخري تحتاج لأكثر من شـهرين لكـي يتم إصدار الحكم علي أساس من العدالة. كما أن أعادة النظر في تحديد هذه المدة سوف يرفع كما من الطعون من أمام المحكمة الإدارية العليا.

ومن مفهوم المادة السابقة فإن المحكمة تلتزم بالفصل في الواقعة التـي وردت بقرار الإحالة فقط، إلا أنه يمكن لها من تلقاء نفسها أو بناء علـي طلـب مـن النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد بقرار الإحالة شـريطة أن تكون عناصر الإحالة واردة في الأوراق وأن تمنح العامل أجلاً لتحضير دفاعه في حالة طلبه لذلك [2].

كمـا أن للمحكمة التأديبية أن تقيم بنفسها الدعوي التأديبية علي عامليـن لـم يقدمـوا للمحاكمة أمامها إذا رأت أن ثمة دلائل جدية علي ارتكـابهم لمخالفة تأديبية وفي هذه الحالة يجب أن تحال الدعوي برمتها إلـي دائرة أخري تتحدد بقرار من رئيس مجلس الدولة بناء علي طلب رئـيس المحكمـة وفـي حالة ما إذا رأت المحكمة التأديبية أن الواقعة الـواردة بأمـر الإحالة تشكل جريمة طبقاً لأحكام قانون العقوبات وجب عليها أحالتها إلي النيابة العامة للتصرف وفصلت في الدعوي التأديبية إلا إذا كان الحكم في هذه الدعوي يتوقف علي الفصل في الدعاوي الجنائية،

---

(١) سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء- دراسة مقارنة- للدكتور / فهمي محمد إسماعيل عزت- جامعة عين شمس.

(٢) الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة- للدكتور / محمد أحمد مصطفي عبد الرحمن- جامعة عين شمس.

ففي هذه الحالة يجب علي المحكمة وقف إجراءات الدعوي أمامها انتظارا للفصل في الدعوي الجنائية.

والمحكمة التأديبية حدد المشروع اختصاصها، وهو توقيع الجزاءات التأديبية علي العاملين بالدولة والذين يثبت أدانتهم أمامها وليس لها أن تتعدي هذا الاختصاص فتحكم مثلاً بالتعويض لجهة الإدارة عن الإضرار التي لحقت بها نتيجة لما وقع من العامل من مخالفات، فهذا ليس من اختصاصها.هذا مع ملاحظة أن أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك في الأحوال التي حددها القانون.

من له حق الطعن علي أحكام المحاكم التأديبية؟

أعطي القانون الحق في الطعن علي أحكام المحاكم التأديبية وذلك لكل من الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية ، وفي حالة فصل العامل يلتزم رئيس هيئة المفوضين بالطعن في الحكم الصادر بالفصل وذلك إذا ما طلب منه العامل المفصول ذلك.

وللمحاكم التأديبية جمعية عمومية مؤلفة من جميع أعضائها تجتمع للنظر في المسائل المتعلقة بنظامها وأمورها الداخلية وتوزيع الأعمال بين دوائرها، تنعقد بناء علي دعوة من رئيس المجلس أو نائبه لشئون المحاكم الإدارية أو ثلاثة من أعضائها ويكون لهيئة المفوضين ممثل في هذه الجمعية يتمتع بحق التصويت.

وتوجد المحاكم التأديبية للعاملين من مستوي الإدارة العليا في القاهرة والإسكندرية وتختص محكمة الإسكندرية بالدعاوي الخاصة بالعاملين بوزارة النقل البحري والجهات التابعة والملحقة بالوزير، وكذلك العاملين بالمصالح العامة بمدينة الإسكندرية ومحافظة البحيرة ومطروح.

أما المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث فغن ست منها توجد في القاهرة تختص كل منها بالعاملين في بعض الوزارات بالإضافة إلي ذلك فإن هناك محكمة تأديبية بمدينة الإسكندرية يتحدد اختصاصها بالنسبة للعاملين بوزارة النقل البحري والمصالح العامة بمدينة الإسكندرية ومحافظتي البحيرة ومطروح بالإضافة إلي الجهات التابعة والملحقة بوزارة النقل البحري.

وهــناك العديــد من المحاكم التأديبية بعد ذلك في كل من مدينة المصـــورة، ومديــنة طنطا ، ومدينة أسيوط ويشمل اختصاص كل منها العامليــن فـــي عــدد من المحافظات علي نحو ما ورد بالنسبة للمحاكم الإدارية.

هذا ولقد نصت المواد من ٣٤ وحتى ٤٣ الاختصاص بالجزاءات أمام المحاكم التأديبية [١].

وقــد نصت قبلها المادة ١٩ علي الجزاءات التي توقعها المحاكم التأديبية وتتدرج من الإنذار وحتى العزل من الوظيفة [٢]. ونصت المادة ٢١ من القانون علي الجزاءات التي يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها علي مـــن تـــرك الخدمة وتتدرج هذه الجزاءات من الغرامة والتي لا تقل عن خمسة جنيهات إلي حد الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع.

المطلب الخامس

هيئة مفوضي الدولة

هيــئة مفوضي الدولة أنشأها لأول مرة قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وكان في إنشائها أهم ما جاء به من أحكام، وقد أبقي علــيها القـــانون الصادر سنة ١٩٥٩ والصادر برقم ٥٥وكذلك القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وفي ذلك تقليد من المشرع للمشرع الفرنسي ومفوضي الدولة يعد أحد أقسام القسم القضائي بمجلس الدولة، وتؤلف من أحد نواب رئيس مجلس الدولة ومن عدد كاف من أعضاء المجلس. وقد أوضـــحت المذكـــرة الإيضاحية لقانون الإنشاء الغرض من إنشاء هيئة المفوضين بقولها" تقوم علي أغراض شتي منها تجريد المنازعة الإدارية من لدد الخصومات الفردية باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون علي حد سواء ، ومنها معاونة القضاء الإداري مـــن ناحيتين إحداهما أن ترفع من علي عاتق القضاة الإداريين مستشـــارين وغـــيرهم عـــبء تحضير القضايا وتهيئتها للمرافعة، حتي يـــتفرغون للفصـــل، والاخـــري تقديـــم معاونة فنية ممتازة تساعد علي

---

(١) التنظيم الداخلي للإدارة ورقابة القضاء دراسة مقارنة للدكتور / سعيد أنور سعيد قنديل طبعة ١٩٩١ جامعة المنصورة.

(٢) التأديب في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة- للدكتورة / زهوة عبد الوهاب حمود جامعة الإسكندرية.

تمحـــيص القضايا تمحيصاً يضيء ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده".

هذا ويجب أن يكون مفوضوا الدولة لدي المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد علي الأقل.

أختصاص هيئة مفوضي الدولة :

أورد القـــانون أختصـــاص هيـــئة مفوضي الدولة في الأعمال التالية:-

١- تخـــتص هيـــئة مفوضـــي الدولة بتحضير الدعوي وتهيئـــتها للمـــرافعة وذلك باستكمال الناقص من البيانات والأوراق وإجـــراء تحقيق للوقائع الضرورية في الدعوي وتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية إذا رأي المفوض محلاً لذلك.

٢- الفصل في طلبات الأعفاء من الرسوم القضائية.

٣- يجوز لمفوض الدولة أن يعرض علي طرفي النزاع علي أساس الثابت من المباديء التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، فـــإذا قـــبلا ذلـــك أسيبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع وذلك تخفـــيفاً علـــي كاهل القضاة. وفي حالة الرفض يجوز للمحكمة عند الفصـــل فـــي الدعوي أن تحكم علي الطرق المتعنت الذي رفضت دعـــواه بغـــرامة لا تـــزيد عن عشرين جنيهاً يجوز منحها للطرف الأخر.

٤- يعد مفوض الدولة تقريراً عن الدعوي يشمل الوقائع والمســـائل القانونـــية التي يثيرها النزاع ويمحص القضية تمحيصاً يضيء ما اظلم من جوانبها، ثم يضع في النهاية رأياً مسبباً تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده.

٥- عهد القانون لهيئة مفوضي الدولة الطعن في الأحكام الإداريـــة وذلـــك حسبما ورد في نص المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولـــة حيث نصت علي أن لأصحاب الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمـــة القضـــاء الإداري أو من محاكم التأديبية وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم . وفي بعض الأحيان يجب علي رئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الحكم بناء علي طلب صاحب الشأن.

ومـــثال علـــي ذلك : الطعن في حكم المحكمة التأديبية القاضي بفصـــل العامل إذا ما طلب هذا الأخير الطعن. وفي حالات أخري قصر المشـــرع حـــق الطعـــن أمـــام المحكمة الإدارية العليا علي رئيس هيئة مفوضي الدولة دون أصحاب الشأن.

مثال علي ذلك : الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية.

ومهمـــة هيئة مفوضي الدولة كما حددتها المحكمة الإدارية العليا فـــي حكـــم صادر لها بجلسة ١٨ يناير ١٩٥٨ هي " مهمة قضائية في طبيعـــتها ... لا تجعل من الهيئة طرفاً ذا مصلحة شخصية في المنازعة تملـــك بهذه الصفة التصرف في مصيرها أو في الحقوق المتنازع عليها" (١).

وعليه يجب حضور من يمثل هيئة مفوضي الدولة بالجلسة التي تعقدهـــا المحكمـــة وإلا وقع بطلان في الحكم. ويجب أن يكون المفوض صـــالحاً لمباشـــرة مهمته في الدعوي، فإذا قام به سبب من أسباب عدم الصـــلاحية أو الرد المنصوص عليها في القانون – قانون المرافعات – ومـــع ذلـــك اســـتمر فـــي مباشرتها ، كان ذلك منطوياً علي بطلان في الإجراءات يؤثر في الحكم ويبطله.

طول فترة التقاضي :

فـــيما عـــداً نص المادة ٣٥ من قانون مجلس الدولة والذي إلزام فـــيها المحكمة التأديبية بأن تصدر حكمها في مدة لا يجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوي إليها. وكان لنا تعليق علي هذه الفترة الزمنية.

لم يحدد المشرع اجلا المشرع للدعاوي التي تنظرها باقي محاكم مجلـــس الدولـــة علي اختلاف أنواعها. الأمر الذي جعل الإدارة تصدر أعمالها والتي قد تكون مخالفة للقانون، ويلجأ أصحاب الشأن إلي القضاء لتجدته من ظلم الإدارة ، إلا أن الأخير يصدر أحكاماً قد تكون بعد فوات الأوان.

---

(١) المبادىء القانونية للمحكمة الإدارية العليا من علم ١٩٤٦ حتي ١٩٨٤ الطبعة الأولي للدكتور / نعيم عطيه المستشار / حسن الفكهاني طبعة ١٩٨٥- الدار المصرية للموسوعات- القاهرة.

وكثيراً ما يضار أصحاب الشأن من البطء في إصدار الأحكام ، وكثيراً ما تصدر الأحكام القضائية بعد أن يكون قد تم تنفيذ قرار الإدارة والذي يضر بأصحاب الشأن .

فمــثلاً حيــنما تصــدر جهة الإدارة قراراً بإزالة أعمال معينة ويســارع صــاحب الشأن بالطعن علي هذا القرار أمام محكمة القضاء الإداري وذلــك وفقــاً لنص المادة رقم ١٣ من القانون الخاص بمجلس الدولة في حين تشرع الإدارة في إجراء عملية التنفيذ بعد أعلان صاحب الشأن الذي تكون بيده صحيفة الدعوي أي صورة منها توضح أنه فعال طعــن علي هذا القرار وأنه أعلن جهة الإدارة بصورة من هذه الصحيفة وأنه تحدد لنظر هذا الطعن جلسة قد تكون بعد شهر أو شهرين من تاريخ تنفيذ القرار رغم أنه في صلب عريضة الدعوي طلب وقف تنفيذ القرار لحين الفصل في الدعوي إلا أن الإدارة تقوم بتنفيذ القرار مستندة إلي أن القانون نص علي أن الطعن علي القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها.

ويــتم التنفــيذ وبعد ذلك تنظر الدعوي علي جلسات، وأخيراً قد يصــدر حكم لصالح صاحب الشأن بإلغاء القرار المطعون فيه وإلغاء ما ترتب عليه من أثار.

فماذا يكون أمام صاحب الشأن؟

لا يكــون أمام صاحب الشأن سوي رفع دعوي تعويض عن ما أصابه من أضرار من جراء تنفيذ هذا القرار.. ويدخل في دوامة القضاء مرة أخري.

ولنا رأي في نص المادة ٤٩ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة :

حيث نصت المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة علي ما يلي:

"لا يترتــب علــي رفــع الطلب إلي المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلــوب الغاؤه علي أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلــك فــي صــحيفة الدعوي، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها..".

وأنــنا نري أعادة النظر في هذا النص علي أن يكون النص كما يلي:

" يترتب علي رفع الطلب إلي المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه إذا طلب في صحيفة الدعوي علي أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بالتنفيذ إذا وجدت أن عدم التنفيذ يشكل خطورة يترتب عليه ضرر".

ومن أعادة صياغة هذا النص فأننا نغلق الباب أمام دعاوي التعويض التي ترفع بعد ذلك فيما لو ثبت للمحكمة أن التنفيذ كان خاطئاً.

ومن هنا يجب العمل علي تقصير فترة التقاضي علي المواطنين، ولقد صدر أخيراً قانون فض المنازعات مع جهة الإدارة وهو القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ الخاص بتشكيل لجان التوفيق في فض المنازعات والتي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها.

ولقد صدر أيضاً قرار السيد المستشار وزير العدل رقم ٤٥٩٨ لسنة ٢٠٠٠ والخاص بتشكيل لجان التوفيق . وكذلك قرار وزير العدل أيضاً رقم ٤٩٢١ لسنة٢٠٠٠ والخاص بتشكيل الأمانة الفنية للجان التوفيق [1].

ونري أن هذه خطوة علي طريق التصحيح حيث أن عمل هذه اللجان سوف يحد من عدد المنازعات التي ترفع إلي القضاء وبالتالي يؤدي إلي تفرغ المحاكم لحل كثير من القضايا المتراكمة، وسوف يؤدي جزئياً وليس كلياً إلي سرعة الفصل في القضايا، حيث أن ظلم سريع أفضل من عدل بطيء[2].

ومن ثم فإن عمل هذه اللجان سوف يحد من لجوء الأفراد إلي القضاء حيث أن هذه اللجان يغلب علي تشكيلها الطابع القضائي [3].

(١) القضاء الإداري ورقابته علي أعمال الإدارة- الطبعة الثانية- للدكتور / محسن خليل طبعة ١٩٨٦.

(٢) حدود السلطة الإدارية في إلغاء القرار الإداري الفردي السليم- دراسة مقارنة- مجلة العلوم الإدارية- العدد الأول- السنة ٢٣- يونية ١٩٨٢.

(٣) القانون الإداري للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٩٨- دار المطبوعات الجامعية.

الفصل الثالث

انعدام الرقابة الرئاسية

ينقسم هذا الفصل إلي مبحثين علي النحو التالي : –

المبحث الأول : السلطات الرئاسية العليا في الدساتير المصرية السابقة

المبحث الثاني : اختصاصات سلطات الدولة العليا في الدستور الحالي .

وينقسم هذا المبحث إلي مطلقيين علي النحو التالي :–

المطلب الأول : شروط تعيين الوزراء واختصاصاتهم.

المطلب الثاني : السلطات التي تتولي الإشراف علي الإدارة المحلية.

الفصل الثالث

انعدام الرقابة الرئاسية

إذا كنا نتحدث عن الرئاسة هنا فهي في رأينا لها مفهومين كل منهما له نطاقه وأشخاصه ولكل منهما وظيفته:-

فالرئاســـة بالمفهوم الواسع تعني السلطات العليا في الدولة وهذه تشمل:-

١- رئيس الدولة ونوابه.

٢- رئيس مجلس الوزراء ونوابه.

٣- مجلس الوزراء.

أي أن السلطات العليا هي السلطات فوق الوزير.

أما الرئاسية بمفهومها لدينا فهي تعني هنا السلطات تحت الوزير، وسوف نجعل المحافظ بمثابة وزير وذلك وفقاً للاختصاصات التي منحها له القانون وهي اختصاصات وزير.

المبحث الأول

السلطات الرئاسية العليا في الدساتير المصرية السابقة

أولاً : السلطات الرئاسية العليا في ظل دستور عام ١٩٢٣ :

قـــام دستور سنة ١٩٢٣ علي أساس النظام البرلماني وهو الذي يمـــيز بيـــن رئيس الدولة ورئيس الحكومة والذي يعتبر فيه نظام مجلس الـــوزراء هـــو الأســـاس، أمـــا رئيس الدولة وهو " الملك" في ظل ذلك الدســـتور فإنـــه يخضـــع لقاعدة " الملك يسود ولا يحكم " وهي القاعدة المشهورة في النظام النيابي البرلماني . ومن هنا فإن توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون أي أن الملك نظراً لعدم مسئوليته يتعين عليه أن يتصرف عن طـــريق الوزراء المسئولية – مادة ٦٠ من دستور ١٩٢٣ ومن هنا فإن قراراته كانت تأخذ شكل المراسيم الملكية يوقع عليها الوزراء المسئولون بجوار توقيع الملك.

ونظراً للظروف التي صدر فيها دستور ١٩٢٣ ، جيث صدر في صـــورة مـــنحة جعل للملك سلطات شخصية لا سيما فيما يتعلق بتعيين

بعض الموظفين، وكانت قراراته في هذا الشأن تصدر في صورة أوامر ملكية يوقعها الملك بمفرده[1].

ورئيس الحكومة هو الذي يتولي السلطة الفعلية بمعاونة الوزراء وذلك عن طريق نظام " مجلس الوزراء " الذي يعتبر هو الأساس.

ومجلس الوزراء يقوم بجوار رئيس الدولة غير المسئول حيث أن هـذا المجلس في النظام النيابي البرلماني يقوم علي أساس التضامن بين الوزراء وكذلك فكرة الأغلبية في إصدار القرارات[2].

وقـرارات مجلـس الـوزراء تصدر في شكل قرارات مجلس الوزراء أي أنها موقعة من الوزراء الذين يكونون بالمجلس. وإذا تطلب القـانون اشتراك رئيس الدولة فإنها كانت تصدر في صورة مراسيم مع ملاحظـة أن قرارات مجلس الوزراء لها السمو علي القرارات الصادرة من الوزير بمفرده.

ومن هنا فإنه لا يحق لأي وزير مخالفتها بقرار منه.

ثانياً: السلطات الرئاسية العليا في ظل دستور عام ١٩٥٦ :

بعـدد قـيام ثـورة يولـيو عام ١٩٥٢ وأخذت مصر بالنظام الجمهوري منذ ١٧ يونيه سنة ١٩٥٣ إلا أنه كان نظاماً جمهورياً يختلف إلـي حـد مـا عـن صور النظام الجمهوري المعروفة حيث أن النظام الجمهوري يأخذ في العمل أحدي صورتين :

النوع الأول هو الجمهورية الرئاسية.

والنوع الثاني الجمهورية والبرلمانية

أما النوع الأول وهو الجمهورية الرئاسية:

فهو يمتاز بتركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية الذي يجمـع بيـن رئاسـة الدولـة والحكومة وذلك كما هو الشأن في النظام الرياسـي فـي الولايـات المتحدة الأمريكية . وغيرها من دول أمريكا الجنوبـية ، وفي هذا النظام يهيمن رئيسين الدولة علي الوظيفة الإدارية هيمنة تامة وكاملة [1][2].

---

(١) النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور / ماجد راغب الحلو-طبعة ٢٠٠٠ منشأة المعارف.

(٢) النظم السياسة للدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب-طبعة ١٩٨٧.

(١) النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور / محسن خليل-طبعة ١٩٧٣ دار المطبوعات الجامعية.

(٢) النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور / محسن خليل طبعة ١٩٩٦ دار المطبوعات الجامعية.

أما النوع الثاني وهو الجمهورية البرلمانية :

ففـــي هـــذا النظام يخضع رئيس الجمهورية للقاعدة السابقة وهي انه يسود ولا يحكم , كما أن رئاسة الدولة تنفصل عن رئاسة الحكومة.

ومن هنا اخذ دستور سنة ١٩٥٦ بالطابع الرياسي فيما يتعلق بتنظيم السـلطة التنفـيذية ولكـنه لم يجعله نظاماً رياسياً خالصاً كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية بل انه ادخل عليه بعض مظاهر النظام البرلماني ومـن هنا صار رئيس الجمهورية يتمتع باختصاصات تنفيذية أصلية وردت في الدستور باسمه أهمها :-

١- انـــه يخـتار بمحـض ارادتـــه معاونيه من النواب والوزراء وهؤلاء الوزراء هم الذين يتولون تنفيذ السياسة العامة التي يضعها كل وزير في وزارته , ولرئيس الجمهورية أن يعزل من يفقد ثقته منهم .

٢- يصدر رئيس الجمهورية مختلف اللوائح التي تستلزم الحياة الإدارية وتشمل علي:-

(لوائـح الضـرورة – اللوائح التفويضية – اللوائح التنظيمية – لوائح الضبط أو البوليس – اللوائح التنفيذية [1]).

٣- لرئـيس الجمهوريـــة الحق في تعيين بعض طوائف الموظفين .

٤- يشـرف رئيس الجمهورية اشرفاً مباشراً علي عدد كبير من المصالح الملحقة برئاسة الجمهورية.

هل نص دستور سنة ١٩٥٦ علي نواب لرئيس الجمهورية؟

لـم يـنص دسـتور سـنة ١٩٥٦ علي منصب نائب لرئيس الجمهوريـــة إلا أن الدستور المذكور قد نظم حالة شغل مكان الرئيس إذا قام به مانع دائم أو مؤقت عيل النحو التالي :-

أ- حالة المانع المؤقت :

نصـت المادة ١٢٧ من الدستور إلي " إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشـرة رئـيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه الوزراء بعد موافقة مجلس الأمة ".

---

[1] المواد من ١٣٥ وحتى ١٣٨ من دستور سنة ١٩٥٦ .

ب-حالة المانع الدائم :

نصت عيل ذلك أيضا المادة ١٢٨ حيث قالت " في حالة استقالة الرئـــيس أو عجزه الدائم عن العمل أو وفاته يقرر مجلس الأمة . بأغلبية ثلثي أعضائه خلو منصب الرئيس . ويتولي الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الأمـــة . ويحـــل فـــي رئاسة هذا المجلس أحد الوكيلين بناء علي اختيار المجلس .

ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب رئيس الجمهورية .

مجلس الوزراء في ظل دستور ١٩٥٦:

جاء دستور سنة ١٩٥٦ بنظام وسط بالرغم من انه كان رئاسي النزعة والطابع حيث انه لم يهدر النظام الرياسي , وكذلك لم يهدر النظام البرلمانـــي حيـــث أن النظام الرياسي لا يعرف مجلس الوزراء بالمعني المـــتعارف علـــيه و قـــد نصـــت المادة ١٤٧ منه علي مجلس الوزراء صـــراحة حيـــث قالت " يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلـــس وزراء لتـــبادل الـــرأي في الشئون العامة للحكومة وتصريف شئونها" . وقد أشارت المادة ١٣١ ضمناً إلي مجلس الوزراء حيث قالت " يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف علي تنفيذها" .

ومـــن هنا ستضح أن الرأي كان قد استقر تقريباً – في ظل هذا الدســـتور– علـــي أن مجلس الوزراء هو هيئة للمداولة وتبادل الرأي , ولكنه لا يتخذ قرارات ملزمة سواء في حضور الرئيس أو غيبته. وإن ما يصل إليه مجلس الوزراء من آراء هي مجرد مشروعات لا تكون نافذة إلا إذا صـــدر بها قرار جمهوري . من هنا صدر فقد صدر القانون رقم ٣٨٣ لســـنة ١٩٥٦ بإدخال بعض التعديلات علي التشريعات القائمة عند صـــدوره , ونصـــت المادة الأولى منه علي أن يستبدل بعبارتي (رئيس الوزراء ٩و(مجلس الوزراء) في جميع القوانين وغيرها من التشريعات القائمـــة عـــبارة (رئيس الجمهورية)وكذلك يستدل بعبارة (رئاسة مجلس الوزراء) عبارة (رئاسة الجمهورية).

ثالثا :السلطات الرئاسية العليا في ظل دستور سنة ١٩٥٨ المؤقت والإعلان الدستوري المكمل له في ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢:

بقيام الاتحاد بين مصر وسوريا وقيام الجمهورية العربية المتحدة سقط دستور ١٩٥٦ وحل محله الدستور المؤقت الصادر سنة ١٩٥٨ إلا انـــه كـــان مجــرد امــتداد الدستور سنة ١٩٥٦ وحتى صدور الإعلان الدستوري في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ .فيما يلي أهم اوجه الاختلاف بين الدستور سنة ١٩٥٦ والدستور المؤقت المشار إليه :-

أولا : الأخذ بمنصب نواب رئيس الجمهورية حيث نصت المادة ٤٦ من الدستور المؤقت علي انه لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا لرئيس الجمهورية أو اكثر ويعفيهم من مناصبهم "وكان رئيس الجمهورية يحدد اختصاصـــات نوابه وكان أيضاً ليس ما يمنع من أن يجمع نائب رئيس الجمهوريـــة بيـــن هـــذا المنصـــب وبين الوزارة فيمارس اختصاصاته بالصفتين معاً.

ثانياً: بالرغم من أخذ هذا الدستور بالأسس التي قام عليها دستور سنة ١٩٥٦ إلا أنه يشير إلي مجلس الوزراء.

ثالثاً: صدرت معظم التشريعات في الفترة من سنة ١٩٥٨ وحتى انعقاد مجلس الأمة في ٢٦ مارس سنة ١٩٦٤ عن طريق ممارسة رئيس الجمهوريـــة للوظيفة التشريعية في غيبة البرلمان وذلك استناداً إلي نص المادة ٥٣ من الدستور المؤقت حيث نصت علي " لرئيس الجمهورية أن يصـــدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلاً في أختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلي اتخاذه غياب المجلس، علي أن يعرض عليه فور انعقاده.

رابعـــاً : أخـــذ الإعلان الدستوري الصادر في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ بإعمـــال فكـــرة جماعـــية القـــيادة وهي المعمول بها في النظام البرلمانـــي عـــن طريق نظام مجلس الوزراء الذي يستقل برسم السياسة العامـــة للدولـــة وإصدار القرارات الكبري المتعلقة بالتنفيذ لهذه السياسة تحـــت إشـــراف رئـــيس مجلـــس الـــوزراء الذي لا يميز عن زملائه باختصاصـــات إداريـــة معينة. علي أن يخضع مجلس الوزراء لأشراف ورقابة البرلمان وفقاً للقواعد المقررة في هذا الخصوص.

ونـــري أن الإعـــلان الدســـتوري الصادر في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ قد تميز بالخصائص التالية:-

١- مـــيز بين مرحلة إصدار القرارات الإدارية ومرحلة تنفـــيذها فاحـــتفظ بالاختصاص بإصدار القرارات الإدارية الكبري لرئـــيس الجمهورية ولمجلس الرئاسة ونقل الاختصاص بالتنفيذ إلي المجلس التنفيذي.

٢- يمـــارس رئـــيس الجمهوريـــة اختصاصات السلطة التنفيذية بموافقة مجلس الرئاسة.

٣- نصـــت المادة ٧ من الإعلان الدستوري علي أنه " لرئيس الجمهورية أن يدعو لاجتماع يشمل مجلس الرئاسة والمجلس التنفيذي لبحث أي موضوعات هامة".

ويفهـــم مـــن ذلـــك أن هناك مجلس مشترك أي أن كلاً من مجلـــس الرئاســـة والمجلـــس التنفـــيذي يمارس اختصاصه بطريقة جماعية، أي بمقتضي قرارات توافق عليها الأغلبية كما يمارس كل من المجلسين عمله علي انفراد وفي حدود رقابة مجلس الرئاسة علي المجلس التنفيذي.

رابعاً : السلطة الرئاسية في ظل دستور سنة ١٩٦٤ :

لم يختلف دستور سنة ١٩٦٤ ودستور ١٩٧١ عن ذات الأسس التي تضـــمنها كـــل منهما، حيث أخذ كل منهما بالنظام البرلماني المدعوم ببعض ملامح النظام الرئاسي. وقد تميزاً بالملامح التالية: -

الطابع البرلماني الغالب:

الدستور الدائم وكذلك دستور ١٩٦٤ أخذا بأسس النظام إلي حد كبير والذي يميزه عن النظام الرئاسي. وذلك بخلاف دستور سنة ١٩٥٦ والدستور المؤقت اللذين أخذا بالنظام إلي حد كبير.

والنظام البرلماني يتميز عن النظام الرئاسي بما يلي :-

١- مبدأ مسئولية الحكومة وأعضائها أمام مجلس الشعب وأن كانت هـــذه المسئولية واردة في الدساتير السابقة عليه إلا أنها هنا مسئولية جماعية لأعضـــاء الحكومة، وهو الطابع المميز للنظام البرلماني. وقد أوضحت هذه المسئولية الجماعية المادة ٨٤ من الدستور وكذلك المادة ٦٠ منه.

حيث نصت الأولي علي أن " لمجلس الأمة حق سحب الثقة من الحكومة أو أعضائها.

ونصت الثانية علي أنه " يجب أن يقدم رئيس الوزراء إلي رئيس الجمهورية استقالة الحكومة إذا سحب مجلس الأمة الثقة بها، وإذا قرر مجلس الأمة سحب الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة.

ولم يرد في الدستور الدائم الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١ مقابل للمادتين السابقتين كما أنه لم يذكر هذا الدستور فكرة المسئولية التضامنية صراحة ولكنها وردت ضمناً حيث نصت المادة ١٢٦ منه علي أن " الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته " والمسئولية عن السياسة العامة للدولة لا تكون إلا مسئولية تضامنية.

" لم نسمع أو نقرأ في تاريخ مصر الدستوري من بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ حتي الآن أن سحبت الثقة من وزير بمفرده أو من الوزارة كلها ..لماذا ؟ لا نعلم !!.

٢- ورد مبدأ حق الحكومة في حل مجلس الشعب وورد ذلك في المادة ١٣٦ من الدستور إلا أن المشرع أحاط ذلك بعده ضمانات في الدستور الدائم وقد نصت علي أن: -

" لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً. فإذا أقرت الأغلبية لعدد من أعطوا أصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به، ويجب أن يشتمل القرار علي دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء".

٣- ورد النص علي مجلس الوزراء في مواد متعددة من الدستور الدائم منها المادة ١٤٢ والتي نصت علي "لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها ، كما له الحق في طلب تقارير من الوزراء كما نصت المادة ١٥٣ علي ما يلي :-

" تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف مجلس الوزراء علي اعمال الحكومة " ويفهم ضمناً هنا مسئولية

التضـــامن بيـــن أعضاء مجلس الوزراء ، ومن هنا العودة إلي نظام مجلس الوزراء.

٤- مـــيز الدســـتور الدائم بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة نصت المادة ١٥٣ من الدستور الدائم علي أن " الحكومة هي الهيئة التنفيذية الإدارية العليا للدولة.

وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشـــرف رئيس مجلس الوزراء علي أعمال الحكومة.. وهنا النص صريح علي أن رئيس الجمهورية (رئيس الدولة) ليس جزءاً من الحكومة وأن رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة.

المبحث الثاني

اختصاصات سلطات الدولة العليا في الدستور الحالي

سوف نلقي نظرة سريعة علي سلطات الدولة العليا كما وردت في الدستور الدائم الصادر في سنة ١٩٧١ وسوف يقتصر العرض علي كل من:

١- رئيس الجمهورية .
٢- نواب رئيس الجمهورية.
٣- الحكومة وتشمل رئيس مجلس الوزراء.
٤- نواب رئيس مجلس الوزراء.
٥- الوزراء ومعاونوهم.

وسوف يكون العرض بشيء من الإيجاز دون الدخول في تفاصيل دقيقة إلا أن ما يعنينا هنا في هذا البحث هو السلطات التي تتولي الرئاسة والإشراف علي الإدارة المحلية بصورة مباشرة وهم :-

أ- المحافظ
ب- كبار معاوني المحافظ
ج- المجلس الأعلى للإدارة المحلية
د- العمد والمشايخ

وســوف نتــناول هــؤلاء بشــيء من التفصيل ولا سيما فيما يتعلق باختصاصــاتهم التــي نص عليها القانون. وذلك سواء من ناحية التعيين أي بداية مباشرة مهمام عملهم أو انتهاء هذه المهمة.

وكذلــك القوانيــن الخاصــة التــي تــنظم مباشرتهم عملهم وتحديد اختصاصــاتهم وكــل ذلك فيما يتعلق بالإدارة المحلية وما يتعلق بالإدارات المتصلة أو المرتبطة بها على نحو شبه تفصيلي.

١- رئيس الجمهورية :

رئــيس الجمهوريــة هــو اعلي سلطة في الدولة، وقد حدد الدستور الحالــي وكذلك السابق اختصاصات وصلاحيات وطريقة تعيين الجمهورية . ولقــد نــص الدستور علي أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة الذي علي تأكيد سيادة الشعب، وعلي احترام الدستور، وسيادة القانون ، وحماية الوحدة الوطنــية والمكاسب الاشتراكية ويراعي الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني [١].

وكذلك هو الذي يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها علي الوجه المبين في الدستور[٢].

وقــد أعطي الدستور الجديد لرئيس الجمهورية جميع الاختصاصات المقــررة فــي النظام البرلماني وهي أن يدعو مجلس الشعب للانعقاد لدور الانعقاد العادي ويفض دورته.

وهو الذي يدعو الانعقاد غير العادي ويفض اجتماعه.

وهو الذي يحل المجلس إلي إجراء انتخابات جديدة .

وهو الذي يقترح بأسم الحكومة ويعترض عليها ويصدرها.

ورئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يعلن حالــة الحرب بعد موافقة مجلس الشعب وهو الذي يبرم المعاهدات علي نحو ما ورد في نص المادة ١٥١ من الدستور. وهو الذي يعلن حالة الطواريء. ومــن الذي يعفو عن العقوبة وهو العفو البسيط أما العفو الشامل والعام فإنه يكــون بقانون حسبما ورد في نص المادة ١٤٩ من الدستور. وقد ورد نص في الدستور الدائم لم يكن له مقابل في الدساتير السابقة وهو أن له الحق أي

---

(١) مادة ٧٣ من الدستور

(٢) مادة ١٣٨ من الدستور

رئـــيس الجمهوريـــة إذا قـــام خطر يهدد الوحدة الوظيفة أو سلامة أو يعوق مؤسســـات الدولـــة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهـــة هـــذا الخطر، ويوجه بياناً إلي الشعب، ويجري الاستفتاء علي ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها.

والجدير بالذكر أن هذا الاختصاص قد استعمله الرئيس الراحل أنور الســـادات مرتين في خلال الظروف التي مرت بها البلاد أبان فترة رئاسته. وكل ذلك يتمشي مع النظام البرلماني المعروف في الدساتير بصفة عامة.

وقـــد خـــرج الدستور عن القواعد البرلمانية بخصوص اختصاصات رئـــيس الجمهوريـــة فـــي المجـــال التنفيذي فإذا كانت معظم الاختصاصات التنفيذية قد تقررت في الدستور الجديد للحكومة وكان رئيس الجمهورية ليس جـــزءاً مـــن الحكومة. فإذا الدستور قد حول رئيس الجمهورية ممارسة قدر كبير من السلطة المستقلة التي تمكنه من التأثير الفعال في الحكومة، ويظهر ذلك في نص المادتين ١٣٨، ١٤٢ من الدستور علي النحو التالي:-

مادة ١٣٨ : يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان علي تنفيذها علي الوجه المبين في الدستور.

مـــادة ١٤٢ : لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للأنعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها كما له حق طلب تقارير من الوزراء .

هـــذا مـــع ملاحظـــة أن الرئيس الجمهورية الحق في تعيين أعضاء الحكومة ويعفيهم من مناصبهم.

ويميز النظام البرلماني في قرارات رئيس الدولة بين ما يصدره في صـــورة مراسيم وهي التي يقترن فيها توقيع رئيس الدولة بتوقيع الوزير أو الوزراء المسئولين .وهذا هو الأصل العام.

وبيـــن مـــا يصدره رئيس الدولة في صورة أوامر وهي التي يستقل الرئـــيس بتوقـــيعه عليها. وهنا صمت الدستور الحالي عليها ما يزال التقليد يجـــري علي الصورة السابقة، فتفرغ أوامر رئيس الجمهورية سواء صدرت بناء علي طلب الحكومة أو بغير طلب منها في صورة " قرارات جمهورية ".

٢- نواب رئيس الجمهورية :

بـــدأ العمـــل بنظام نواب رئيس الجمهورية مع دستور سنة ١٩٥٨ واحتفظ به كل من دستور سنة ١٩٦٤ وكذلك الدستور الدائم، وقد ذلك المواد

المتـــناظرة فـــي تلك الدساتير ومنها المادة ١٣٩ حيث نصت علي " لرئيس الجمهوريـــة أن يعيـــن نائـــباً له أو أكـــثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصـــبهم ، وكذلـــك المادة ٨٢ نصت علي " إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته ، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية ، وكذلـــك نص المادة ٨٤ حيث نصت علي " في حالة خلة منصب الرئيس أو عجزة الدائم عن العمل يتولي الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلاً حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط أن لا يرشح أيهما للرئاسة، ويعلن مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية".

ويتضـــح من ذلك أن منصب نائب رئيس الجمهورية قد ترك لرئيس الجمهوريـــة من حيث اختيار شاغل المنصب أو عزله أو تحديد اختصاصاته أو عدد نواب رئيس الجمهورية[1].

والجدير بالذكر أن الدستور الدائم لم يأخذ بفكرة النائب الأول لرئيس الجمهوريـــة الـــذي يحـــل محـــل رئيس الجمهورية في حالة خلو المنصب والمنصـــوص علـــيه فـــي المادة ١١٠ من دستور سنة ١٩٦٤ وإنما اختار للحلـــول محل رئيس الجمهورية الدستورية العليا وفقاً لما تضمنته المادة ٨٤ من الدستور.

ومن هنا يقتصر عمل نائب الجمهورية علي ممارسة الاختصاصات التـــي يعهـــد بهـــا إليه رئيس الجمهورية وهو شاغل لمنصب الرئاسة، وأن الدستور ذاته لم يحدد نواب رئيس الجمهورية، وترك ذلك لترخيص رئيس الجمهوريـــة – ولقد تضاءل عدد هؤلاء النواب منذ سنة ١٩٥٨ حتي أقتصر علي نائب واحد. حيث أنه كان قد جري التطبيق العملي في أول الأمر علي تعدد شاغلي المنصب بل وتميز أحدهم بلقب " النائب الاول " ثم استقر الأمر علـــي اختـــيار نائب واحد لرئيس الجمهورية وهو التطبيق الغالب في العالم وخصوصاً في الدول الصغيرة.

(مع ملاحظة أن المنصب ما يزال شاغراً منذ اختيار الرئيس الحالي محمـــد حســـني مبارك. وأن كند نري أن دستورية عدد تعيين نائب لرئيس الجمهورية حتي الأن محل نظر).

---

(١) القانون الدستوري للدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب- طبعة ١٩٩٠ منشأة المعارف.

٣- الحكومة :

الحكومـــة وفقـــاً لنص المادة ١٥٣ من الدستور الدائم – هي الهيئة التنفـــيذية والإداريـــة العلـــيا للدولة ومن هنا فإن الحكومة تتكون منة رئيس مجلـــس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف رئيس مجلس الوزراء علي أعمال الحكومة.

أ- رئيس مجلس الوزراء:

ورد النص عليه في أكثر من موضع في الدستور الحالي.

ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني يعتبر رمزاً للحكومة بل ويســـمي باســـمه وهو في العادة زعيم حزب الأغلبية في المجلس النيابي، وبهـــذه الصـــفة يختاره رئيس الدولة البرلماني، ثم يقوم هو باختيار زملائه الـــوزراء ، ولكـــنه من الناحية الأخرى ليس رئيساً إدارياً للوزراء بل مجرد زمـــيل كبـــير بين زملاء متساوين – ومن ثم فإن لقبه هو الوزير الأول في إنجلـــترا Prime Minister ورئيس مجلس الوزراء في فرنسا presdent Duconseil وهـــو عادة متفرغ لرئاسة المجلس ولا يشغل وزارة مخصصة إلا فـــي حـــالات الضـــرورة القصـــوي، ومهمته الأساسية ه بالتنسيق بين الوزارات والأجهزة والإدارية.

وكـــان قبل سنة ١٩٦٤ يطلق عليه " رئيس مجلس الوزراء " وجاء دستور سنة ١٩٦٤ وأطلق عليه " رئيس الوزراء فتحول من رئيس للمجلس إلي رئيس لزملائه . إلا أن الدستور الدائم قد ميزه عن زملائه في خصوص المسئولية السياسية أمام مجلس الشعب. ورئيس الوزراء هو رمز الوزارة أو الحكومة والمتحدث باسمها فهو رئيس مجلس الوزراء في غير الحالات التي يحضـــرها رئـــيس الجمهورية وهو يشرف علي أعمال الحكومة وهو الذي يعرض برامج الحكومة علي مجلس الشعب.

وهـــو لا يختار زملائه الوزراء بل أن اختيار كافة أعضاء الحكومة هـــو مـــن اختصـــاص رئيس الجمهورية وليس هناك ما يوجب علي رئيس الجمهوريـــة مـــن ان يسلك مسلكاً معيناً في اختيار هؤلاء الوزراء . وجدير بالذكـــر أن هناك من يقومون بمعاونة رئيس مجلس الوزراء في مهمامه هذه وهـــم مجموعـــة ســـواء وردت جماعة أو وردت منفردة وهو منصب نائب رئيس الوزراء.

ب- نائب رئيس مجلس الوزراء:

ورد النص علي نواب رئيس الوزراء في المادة رقم ١١٤ من دستور سنة ١٩٦٤ حيث نصت علي :

" يجوز تعيين نواب لرئيس الوزراء " وقد جاء ذكر ذلك الحكم في المادة رقم ١٤١ من الدستور الدائم حيث نصت علي يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه" وهم أعضاء في الحكومة وكذلك عند سحب الثقة أمام مجلس الشعب".

وقد أستعمل رئيس الجمهورية هذا الحق ، وعين في أول حكومة شكلت في ظل دستور ٢٥ مارس ١٩٦٤ أحد عشر نائباً لرئيس الوزراء نيط بكل واحد منهم الإشراف علي عدد من الوزارات، مع الجمع بين هذا المطلب وبين الوزارة في كثير من الحالات، ثم اخذ عددهم يقل بعد ذلك تدريجياً في الوزارات التالية ولم يحدد الدستور أختصاصاً بعينه لنواب رئيس مجلس الوزراء.

وطبيعة عمل نواب رئيس الوزراء بين أتجاهين هما :-

١- أن يكون عملهم مقصوراً علي التنسيق في نطاق الوزارات التي وضعت تحت أشرافهم.

٢- أن يتحول منصب نائب رئيس مجلس الوزراء إلي منصب رئاسي إذا ما حول شاغله اختصاصات تنفيذية ملزمة بالنسبة إلي الوزارات الموضوعة تحت إشرافه والعمل هو الذي سوف يحدد الاتجاه النهائي.

٤- الوزراء ومعاونوهم :

الوزير هو الرئيس في وزارته وهذا وارد بصريح النص في المادة ١٥٧ من الدستور الدائم حيث نصت علي أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته ويتولي رسم سياسة الوزارة في حدود السياسية العامة للدولة ، ويقوم بتنفيذها.

والأصل العام أن يكون لكل وزير وزارة يشرف عليها أن العمل جري في بعض الدول بل ومعظمها علي تعيين وزراء دون أن يكون لهم وزارة يشرفون عليها، ويطلق عليهم وزراء بلا وزارة Ministres Sands Portefueilles وهم في مصر يطلق عليهم وزراء دولة.

إلا انه صدر القرار الجمهوري رقم ٢٠٩ لسنة ١٩٨٠ حيث بموجب هذا القرار أطلق عليهم وزراء .

دولـــة يتولون وزارات بالفعل. وكذلك القرار الجمهوري الصادر في ١١ نوفمـــبر ســـنة ١٩٨٦ وزارة الدكتور عاطف صدقي فإنها تحتوي علي وزراء دولـــة لشـــئون الهجـــرة والمصريين بالخارج, وللشئون الخارجية , ولشـــئون مجلســـي الشـــعب والشوري , والتنمية الإدارية , ولشئون البحث العلمي , ومعظم هؤلاء الوزراء يشرفون علي وزارات فعلية.

المطلب الأول

شروط تعين الوزراء واختصاصاتهم

تضمنت الدساتير السابقة الشروط الواجب توافرها فيمن يعين وزيراً وقد نصت المادة ١٥٤ من الدستور الدائم علي أن " يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون[1]":

١- مصرياً.

٢- بالغـــاً مـــن العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية علي الأقل.

٣- أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

وهـــذه المـــادة تقـــابل حرفياً المادة ١٤٩ من الدستور الصادر سنة ١٩٥٦ والمنقولة عن المادة ١٣٧ من دستور سنة ١٩٦٤ وأن الفرق الوحيد هو أن الدستور الجديد رفع السن من ثلاثين سنة إلي خمس وثلاثين سنة.

ورئيس الجمهورية هو الذي يستقل باختيار جميع أعضاء الحكومة.

وكذلك نصت المادة ١٣٤ من الدستور الصادر سنة ١٩٧١ علي أنه " يجوز لرئيس مجلس الشعب كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه [2].

وكذلك نصت المادة ١٣٥ من الدستور علي أن " يسمع رئيس مجلس الـــوزراء والـــوزراء في مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام. ولهم أن يســـتعينوا بمن يشاءون. ولا يكون للوزير صوت معدود عند أخذ الرأي, إلا إذا كان من الأعضاء[3] .

---

1) القانون الدستوري و ا لدساتير المصرية للدكتور / محسن خليل- طبعة ١٩٩٦ دار الجامعة الجديدة للنشر.

(٢) النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور ماجد راغب الحلو- طبعة ٢٠٠٠ منشأة المعارف.

(٣) القانون الدستوري- المبادئ الدستورية- الدساتير المصرية- للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ٢٠٠٣.

وعلي ذلك يجوز اختيار الوزير داخل البرلمان أو من خارجه . ولا يجوز للوزير في أثناء توليه منصبه أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالـياً أو صناعياً أو يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أموال الدولة أو أن يقايضها عليه – مادة ١٥٨ من الدستور.

<u>ما هي اختصاصات الوزير؟</u>

الوزير في ظل النظام البرلماني هو رجل سياسة أول وقبل كل شيء ويشـترك مع زملائه الوزراء علي سبيل التضامن في رسم سياسة الدولة ثم يتولى بعد ذلك تنفيذ هذه السياسة داخل وزارته.

أما في النظام الرئاسي فإن رئيس الجمهورية هو الذي يرسم السياسة العامـة للدولة ويتولى كل وزير تنفيذ تلك السياسة في وزارته تحت إشراف رئيس الجمهورية.

ولقـد مرت مصر بالتجربتين البرلمانية والرئاسية حيث كان النظام البرلمانـي في ظل دستور ١٩٢٣, ومرت بالتجربة الرئاسية في ظل دستور سـنة ١٩٥٦ وسـنة ١٩٥٨ ومكملاً بالإعلان الدستوري الصادر في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢.

ولقـد عـاد العمل بمجلس الوزراء في ظل دستور سنة ١٩٦٤ إلي قـاعدة العمـل علـي أسـاس رسم السياسة العامة للدولة عن طريق رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء.

والوزير عضو في الحكومة يعمل متضامناً مع باقي الوزراء.

هل للوزير اختصاصات إدارية؟

نعـم للوزيـر اختصاصات إدارية حيث أنه من الناحية الإدارية هو الرئـيس الإداري الأعلي في وزارته وهو في النظام البرلماني أعلي سلطة إداريـة بالنسبة إلي وزارته. ومن الملاحظ أن دستور ١٩٥٦ ودستور سنة ١٩٥٨ نصـاً صـراحة علـي أن "يتولـي كل وزير الإشراف علي شئون وزارته".

إلا أن دسـتور سنة ١٩٦٤ أغفل ذلك الاختصاص والنص صراحة عليه, إلا أن هذا الإغفال يقابله المنطق في التنظيم الإداري والتدرج الهرمي , حيث أنه من المنطق أن يكون الوزير هو أعلي سلطة إدارية في وزارته وإن ذلـك هو النتيجة الطبيعية لمسئولية الوزير عن وزارته أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية مسئولية فردية.

ولـيس معني اعتبار الوزير هو الرئيس الأعلى في وزارته أي انه مسـتقل مطلقـاً بشـئون وزارته بل أنه خاضع طبقاً لمبدأ الشرعية وسيادة القـانون لجميع التشريعات وللقرارات التي تصدر من سلطة أعلي مما يمس وزارتـه , وذلـك كقـرارات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حيث هذا الأخـير يملـك إصـدار قرارات ملزمة, بل أن الوزير ملزم أيضاً باحترام القـرارات التنظيمية الصادرة منه شخصياً بحيث لا يملك الخروج عليها قبل تعديلها.

ويمكن تحديد إختصاصات الوزير الإدارية وفقاً لطبيعة هذا المنصب علي النحو التالي :

١- ان القرارات الخاصة بتنظيم وزارته في الحالات التي لا يتطلب فيها المشرع قانوناً أو قراراً جمهورياً.

٢- يمثل الوزير الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً في كل ما يتعلق بأعمال وزارته. كإبرام العقود والتقاضي وغير ذلك من التصرفات القانونية الخاصة بوزارته.

٣- للوزيـر الحـق فـي ممارسة كافة الاختصاصات التي يستمدها من صـفته كرئيس إداري يتمتع بالسلطة الرئاسية حيث أن له الحق في تعيين أو نقل وترقية وتأديب وعزل العاملين في الحدود التي تنص علـيها القوانيـن , وله في سبيل ذلك توزيع العاملين علي المصالح والإدارات الـتابعة لوزارته وله أيضاً إصدار القرارات والمنشورات والتعليمات وكل ما للرئيس الإداري من سلطات.

٤- للوزيـر الحق في إعداد مشروع ميزانية وزارته وكذلك مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية المتعلقة بوزارته.

٥- إصدار اللوائح في الحدود التي يسمح بها القانون.

٦- هذا مع ملاحظة أن من حق الوزير تفويض بعض معاونيه في بعض هـذه الاختصاصـات باستثناء الاختصاصات التي يكون الدستور قد خص الوزير بها دون تفويض . وذلك وفقاً لأحكام القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧.

معاونو الوزير :

يعـاون الوزير في شئون وزارته بعض من الموظفين علي اختلاف درجاتهم الوظيفية وفي الحدود التي ترسمها قواعد الاختصاص في كل وزارة

وكان الوضع سابقاً في ظل دستور سنة ١٩٢٣ أن لا يشترط في الوزير أن يكـون فنياً في مجال وزارته بل كان هو رجل سياسة , وترك المجال الفني لوكـلاء الوزارة في ذلك الحين كان عليهم العبأ الأكبر في تصريف الأمور الفنـية للـوزارة ثم بصدور دستور سنة ١٩٦٤ جعل للوزراء يغلب عليهم الطـابع الفنـي ومـن ثم يكون الوزير في حقيقة الأمر رئيساً فنياً لوزارته ويصـبح مـن ثم وكيل الوزارة مجرد معاون للوزير فيما يعهد به إليه من اختصاصـات وفقـا للـنظام الداخلـي لوزارته أو بالنسبة لما يتقرر له من اختصاصـات في القوانين واللوائح مع الأخذ في الاعتبار أن وكيل الوزارة يخضع خضوعاً تاماً للسلطة الرئاسية للوزير ولقد سبق أن صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ في ١٩٨٢/٨/٥ متضمناً ما يلي :

- تنشـأ بكـل وزارة وظيفة لوكيل الوزارة لا تقابلها درجة مالية بل يستحق شاغلها بدل التمثيل الذي يصدر بتحديده قرار من رئيس الجمهورية[١].
- ونص المشرع علي أن يختار وكيل الوزارة بطريق الندب للمدة التي يحددها وذلك من شاغلي الدرجة الممتازة – ومعني ذلك أن شغل هذا المنصب من اطلاقات الوزير حيث يمكن أن يبقي هذا المنصب شاغراً أو يعيده إلي وظيفته الأصلية.
- درجـتا – وكيل أول – ووكيل الوزارة اللتان كانتا قائمـتان عند صدور القانون رقم١١٧ لسنة ١٩٨٢ فقد نصت المادة الثالثة من ذات القانون علي أن تستبدل بهما درجتان جديدتان بتسمية جديدة هي – الدرجة الممتازة , والدرجة العالية علي التوالي بحسب تقيـيم حجـم العمل , ومن ثم فإن شغل الدرجة الممتازة هو السبيل لشغل درجة وكيل الوزارة [١].

نائب الوزير:

أنشئ منصب نائب الوزير لأول مرة في مصر بمقتضى القانون رقـم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ ونصت المادة الأولي من هذا القانون علي أنه " يجوز تعيين نائب للوزير ينوب عنه في حضور جلسات مجلس الوزراء بقـرار من المجلس , ويعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء , وكان قد حدد راتب الوزير بالفي جنيه سنوياً.

---

(١) المادة الأولي من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ .
(١) النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور محسن خليل- طبعة ١٩٧٣ دار المطبوعات الجامعية.

ولقـد ورد النص علي هذا المنصب في جميع الدساتير اللاحقة علـي صدور دستور ١٩٥٦ حيث تضمنت ذلك المادة ١٥٤ من دستور سـنة ١٩٥٦ , والمـادة ٤٧ من دستور سنة ١٩٥٨ و والمادة ١٤ من دستور سنة ١٩٦٤ , والمادة ١٤١ من دستور سنة ١٩٧١.

ومهمة نائب الوزير هي معاونة الوزير الذي يلحق بوزارته في الاختصاصـات التي يعهد بها إليه ووفقاً لنص المادة ١٥٣ من الدستور الدائـم فـإن نائب الوزير عضو بالحكومة ومن ثم فإن من حقه حضور جلسـات مجلس الوزراء . وهو ما نصت عليه المادة المشار إليها بقولها "تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم".

هـذا ويوجـد إلي جانب الوزير ونائبه ووكيل الوزارة وشاغلي الدرجات الممتازة والعالية يوجد عدد من كبار الموظفين المتخصصين , ثـم باقـي موظفـي الوزارة الذين تتألف منهم مختلف مصالح الوزارة وإدارتها المختلفة.

وهـناك أيضـاً مكتـب الوزير الذي يتألف من موظفين يكون اختـيارهم عن طريق الوزير ذاته بشئ من الحرية حتي يكونوا موضع ثقته.

المطلب الثاني

السلطات التي تتولي الإشراف علي الإدارة المحلية

السـلطات التـي تتولي الإشراف علي الإدارة المحلية في داخل الإدارة المحلية هي كما يلي :

١- المحافظ.

٢- كبار معاوني المحافظ.

٣- المجلس الأعلي للإدارة المحلية.

٤- نظام العمد والمشايخ.

وسوف نتناول ذلك بشيء من التفصيل كما يلي :

الفرع الأول

أولاً :المحافظ

المحافظ هو المدير للإدارة المركزية في الإقليم . وهو ما نصت عليه قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة. وهو الذي يشرف علي الأمن العام في الإقليم وهو المسئول عنه.

١-<u>كيفية تعيين المحافظ :</u>

نصت المادة ٢٥ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علي إجراءات تعيين المحافظ و حيث نصت علي :

"يكون لكل محافظة يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية , ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً في مجلس الشعب أو مجلس الشوري أو المجالس الشعبية المحلية.

ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش و ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة أعمال وظيفته اليمين التالية :

"أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً علي النظام الجمهوري . وإن أرعي مصالح الشعب وسلامة الوطن ز وإن احترم الدستور والقانون وأن أؤدي عملي بالذمة والصدق".

ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية . ولا يترتب علي ذلك سقوط حقهم في المعاش أو المكافأة. ويستمرون في مباشرة أعمال وظائفهم إلي أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد[1].

ومن هذا النص يتضح الآتي :

١- أن تعيين المحافظ يتم عن طريق قرار صادر من رئيس الجمهورية.

٢- أن المشرع لم يشترط علي رئيس الجمهورية اختيار المحافظ من فئة معينة كما كان الحال سابقاً ومن هنا فإن رئيس الجمهورية يختار من بين الفئات المختلفة للشعب . ومن ثم لم يشترط المشرع لشغل هذا المنصب أي شروط خاصة سواء من ناحية

(١) الإدارة المحلية- مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية- للدكتور / علي الصاوي- طبعة ١٩٩٥ مكتبة نهضة الشرق.

المؤهل أو السن أو الخبرة وترك كل ذلك لاختيار رئيس الجمهورية.

وهذا لا يمنع أن ذلك مشروط بالشروط العامة لشغل الوظائف العامة في الدولة.

٣- لم يشترط القانون أن يختار المحافظ من بين أبناء محافظته .. بل جري العمل علي اختيار المحافظ من خارج محافظته.

٤- يغلب علي منصب المحافظ الطابع السياسي عنه إداري حيث اعتبر المشرع المحافظين مستقبلين بقوة القانون بمجرد انتهاء رياسة رئيس الجمهورية . وهذا يختلف عن وضع الموظفين العاديين حيث أن وضعهم الوظيفي لا يتأثر رئيس الجمهورية أو انتهاء فترة رئاسته[1].

والجدير بالذكر أن المحافظين يبقون في مناصبهم إلي أن يتولي الرئيس الجديد منصبه ومن ثم يتخذ قراره بشأنهم أما بتغيرهم أو الإبقاء عليهم أو علي بعضهم حسبما يترائى له .

٥- لم ينص القانون علي مدة معينة لتولي المحافظ شئون المختلفة بل يبقي المحافظ في موقعه مادام يتمتع بثقة رئيس الجمهورية.

<u>اختصاصات المحافظ :</u>

نصت المادة ٢٦ من قانون الإدارة المحلية علي :

١- يشرف علي تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلي مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة.

٢- حماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري .

٣- يعتبر المحافظ مسئولاً عن الأمن والأخلاق العامة في المحافظة ويرتبط في ذلك ارتباطاً مباشراً بوزير الداخلية الذي يصدر القرارات اللازمة في هذا الشأن.

---

(١) مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة- للدكتور / محمد فؤاد مهنا- طبعة ١٩٧٨

وقد بلور هذا المعني ما تضمنته المادة ٢٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حيث نصت علي :

" يكون المحافظ مسئولاً عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه في ذلك مديرو الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية , وعلي مدير الأمن ان يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ علي أمن المحافظة لاعتمادها .

ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما[1] . ومن هذا النص نجد أن المشرع قد قوي اختصاصات المحافظ في مجال الأمن وذلك علي النحو التالي :

أ- مدير الأمن ملزم بأن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ علي أمن المحافظة وأن يعتمد تلك الخطط من المحافظ.

ب- مدبر الأمن أيضاً ملزم بإخطار المحافظ فوراً عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ ما يلزم من تدابير في شأنها بالاتفاق بينهما .

٤- نصت المادة ٢٨ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علي أنه يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي أن يقرر قواعد للتصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة ووحدات الإدارة المحلية في نطاق المحافظة وقواعد التصرف في الأراضي القابلة للاستزراع داخل الزمام أو الأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين والتي تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي وعلي أن تعطي الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها والعاملين في دائرتها.

<u>سلطات المحافظ بالنسبة للمرافق والعاملين في نطاق المحافظة :</u>

هذه السلطات حسمها المشرع في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في المادة ٢٧ مكرر بفقراتها المختلفة والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ كما يلي :

---

(١) القانون الإداري في دول الخليج العربي- تنظيم الإدارة العامة وعمالها وقراراتها- دراسة مقارنة- مجلة القانون والاقتصاد السنة ٤٦- العددان ١ ,٢- سبتمبر وديسمبر ١٩٧٦ بحث للدكتور / بكر القباني.

(٢) القيادة الإدارية في العصر الحديث- دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة للدكتور / مصطفي صبحي السيد طبعة ١٩٨٠ جامعة الإسكندرية.

أ- لا سـلطان للمحافظ علي الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وهذا القول يصدق أيضا بالنسبة للعاملين في مجلسي الشعب والشورى . وإذا كـان للمحـافظ رأي معيـن بالنسبة إليهم فإن من حقه أن ينقله إلي السلطة المختصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة .

(وهذا في رأينا هو التطبيق الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات حيث أن المحـافظ من السلطة التنفيذية والهيئات القضائية سلطة قضائية ومجلسي الشعب والشورى سلطة تشريعية).

ب- يخـتص المحـافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التي لم ينقل اختصاصها إلي الوحدات المحلية بما يلي :

١- اقـتراح نقـل أي عـامل من المحافظة إذا تبين أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة.

٢- إبـداء الرأي في ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة. والجدير بالذكر أنه يترتب علي عـدم الحصـول علي رأي المحافظ مسبقاً بطلان القرار بالترقية أو النقل.

٣- الإحالـة إلي التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية في الحدود المقررة للوزير.

٤- طلـب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التي تمارس نشاطها في نطاق المحافظة.

واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة . وقد أوجـب المشـرع علـي المحافظ أن يخطر السلطة المختصة بما يتخذه من إجـراءات أو يصـدره من قرارات في الأحوال المشار إليه سابقاً وذلك في خـلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذه لها وهو ما نصت عليه المادة ٢٧ مكرر (١) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١. هذا ولا يجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصـات وزاراتهم إلي الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته.

ج- وضع المشرع اختصاصاً بالنسبة للمحافظة في شئون الجامعات والمعـاهد العليا حيث نص في المادة ٢٧ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ علـي أن "يعمل المحافظ علي دعم التعاون بين أجهزة المحافظ والجامعات

والمعـــاهد العلـــيا التي تقع بدائرة المحافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلي.

ويـــتم إنشـــاء الكليات والمعاهد العليا بالاتفاق بين المحافظ ومجلس الجامعـــة المخـــتص والمجلـــس الأعلى للجامعات والوزير المختص بالتعليم العالي وذلك علي النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية.

د- للمحافظ سلطات واسعة وشاملة بالنسبة للمرافق العامة في نطاق المحافظة وهي نصت عليها أيضاً المادة ٢٧ المعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وهي علي النحو التالي :

١- يتولي المحافظ بالنسبة إلي جميع المرافق العامة التي تدخـــل فـــي اختصـــاص وحـــدات الإدارة المحلية جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضي القوانين واللوائح. ويكـــون المحـــافظ فـــي دائـــرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية.

٢- للمحـــافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارة الهيئات التي تتولى مرافق عامة للخدمات فـــي نطـــاق المحافظـــة – مع الأخذ في الاعتبار أن الهيئات العامة القومية تخرج من نطاق هذا الحكم.

٣- يتولى المحافظ الإشراف علي المرافق القومية بدائرة المحافظـــة وكذلـــك علـــي جمـــيع فـــروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصـــاها إلـــي الوحـــدات المحلية[1]. وذلك بإبداء الملاحظات واقـــتراح الحلـــول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها[2].

<u>هل يجوز للمحافظ إصدار لوائح إدارية ؟</u>

للـــرد علـــي هـــذا السؤال يجب الرجوع إلي نص المادة ١٤٤ من الدستور الدائم والتي جعلت حق إصدار هذه اللوائح لرئيس الجمهورية وأنها قـــد سمحت للمشرع أن يفوض غيره في إصدارها, ويجوز أن يعين القانون مـــن يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه – واستناداً لهذه الفقرة يمكن للمحافظين

---

(١) القانون الدستوري- المبادئ الدستورية- الدساتير المصرية للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ٢٠٠٣.

(٢) القيادة الإدارية في العصر الحديث- دراسة نظرية وتطبيقية للدكتور / مصطفي صبحي السيد طبعة ١٩٨٠.

إصـــدار اللوائح إذا فوضهم في ذلك رئيس الجمهورية أو إذا نصت القوانين علي ذلك صراحة.

وقد جري العمل في القوانين الخاصة بالإدارة المحلية المتعاقبة علي إجـــازة الـــتفويض فـــيما يتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في نطاق المحافظـــة. كما أن القانون العام للتفويض يخول رئيس الجمهورية ورئيس مجلـــس الـــوزراء تفويض المحافظين في ممارسة بعض اختصاصاتهم إلي نوابـــه أو إلـــي الســـكرتير العام أو السكرتير المساعد أو رؤساء الوحدات المحلية.

مع الإشارة إلي أن ذلك محكوم بالقاعدة الأصولية التي تقضي بأنه " لا تفويض في التعويض"

أي أن المفـــوض إلـــيه لا ممكن أن يفوض إلا اختصاصاته الأصلية التـــي يستمدها من القانون مباشرة أما السلطات التي يتلقاها بالتفويض فيجب أن يمارسها بنفسه[1].

ثانياً : كبار معاوني المحافظ

نـــص قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في المادة ٣٠ منه علي أهم معاوني المحافظ وهم :

١- نائب المحافظ.

٢- سكرتير عام المحافظة.

٣- السكرتير العام المساعد.

وســـوف نلقي نظرة عاجلة علي اختصاص كل منهم وفقاً لما تضمنه القانون في ذلك[2].

أ- نائب المحافظ :

كـــان هذا المنصب يطلق عيه في القوانين السابقة " مساعد المحافظ" إلـــي أن غير المشرع هذه التسمية بمقتضى القانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١ والصادر في ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٨١ وصار يطلق عليه بمقتضى هذا القانون تسمية "نائب المحافظ"[3].

---

(١) نظرية التفويض الإداري- دراسة مقارنة للدكتور / محمد إبراهيم أحمد الوالي- جامعة عين شمس .
(٢) تولية الوظائف العامة- للدكتور / محمد السيد محمد الدماصي- جامعة عين شمس.
(٣) المرفق المحلي- دراسة مقارنة- للدكتور / منير إبراهيم شلبي طبعة ٩٧٧ لـ- جامعة عين شمس.

ولقــد سبق وأن نصت المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علــي أنه يجوز أن يكون للمحافظة نائب أو أكثر للمحافظ , ويصدر بتعينه وإعفائــه مــن منصبه قرار من رئيس الجمهورية ولا يجوز أن يكون نائب المحــافظ عضــواً بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية, المحلــية , ويعــامل نائــب المحافظ معاملة نائب الوزير من حيث المرتب والمعاش. كما يتعين عليه أن يقسم أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة أعماله ذات اليمين التي يقسمها المحافظ, كما أن نواب المحافظين يعتبرون مستقبلين بحكــم القــانون بانــتهاء رئاســة رئيس الجمهورية وهذا هو الشأن بالنسبة للمحافظين.

ب- سكرتير عام المحافظة:

نصت المادة ٣٠ المشار إليها علي أن يكون لكل محافظ سكرتير عام لــه ســلطات واختصاصــات وكيل الوزارة في المسائل المالية والإدارية المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة لديون عام المحافظة. ومن هنا فإن اختصاصات سكرتير عام المحافظة تتعلق بديوان عام المحافظة.

ج- السكرتير العام المساعد :

وهــو يقــوم بمساعدة ومعاونة السكرتير العام ويحل محله في حالة غــيابه, وقــد اشترط المشرع بالنسبة لشاغلي هذه المناصب الثلاثة السابقة التفرغ التام لمهام مناصبهم. ومن هنا حرم عليهم الجمع بين مناصبهم وبين عضوية المجالس المحلية .

ولقد اشترط القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ علي أنه " يكون المحافظ مســئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون.

كما أن عليه التزام بتقديم تقارير دورية إلي الوزير المختص بالإدارة المحلــية عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة وأية موضوعات تحتاج إلي تنسيق مع المحافظات الأخري أو الوزارات المعنية.

ويعــرض الوزيــر المخــتص بالإدارة المحلية علي رئيس مجلس الــوزراء تقريراً دورياً عن نتائج الأعمال في المحافظات المختلفة وذلك بعد دراسة التقارير الدورية التي تقدم له من المحافظين.

وقد نصت المادة المشار إليها آنفاً وذلك تطبيقاً لدواعي التنسيق علي أنــه " لرئيس مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعاً مشتركاً في فترات دورية بين

الـوزراء والمحافظيـن لمناقشـة وسـائل دعـم الـتعاون بين الوزارات والمحافظـات وتبادل الرأي في أسلوب تذليل ما قد يعترض نشاط وحدات الإدارة المحلـة من عقبات. وعملياً جري العمل علي أن يكون هذا الاجتماع في يوم الثلاثاء الأول من كل شهر وهو ما يسمي بمجلس المحافظين.

ثالثاً :المجلس الأعلى للإدارة المحلية

تـنص المـادة ٥ مـن القانون رقم ٥٠لسنة ١٩٨١ على ان يشكل المجلس الاعلى للادارة المحلية من الاتي :-

١- رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه رئيسا.

٢- الوزير المختص بالادارة المحلية .

٣- جميع المحافظين .

٤- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات .

وقد ناط المشرع بهذا المجلس اختصاصات هي :

" النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث تدعيمه, وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي ".

ويجتمع المجلس المحلي للإدارة المحلية بدعوة من رئيسه بصفة دورية في المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية .

الفرع الثاني

أولا : نظام العمد والمشايخ

اسـتند نظـام العمـد والمشايخ في مصر وخصوصا في القرى المصـرية بصـفة خاصة إلى الامر العالي الصادر في ١٧ مارس سنة ١٨٩٥ فـي عهد الاحتلال واتخذت بعد ذلك عدة محاولات لاصلاح ذلك التشـريع حتى صدر القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ ثم بعد ذلك جاءت الـثورة وكـان من الطبيعى أن تصل يد الإصلاح لهذا النظام فصدرت عـدت قوانين تنظم العمد والمشايخ منها القانون رقم ١٠٦ لسنه ١٩٥٧ والقـانون رقـم ٥٩ لسنه ١٩٦٤ وأخيراً القانون رقم ٥٨ لسنه ١٩٧٨ والذى عدل بمقتضى القانون رقم ١٤٧ لسنه ١٩٨٠

وكان القانون رقم ٥٩ لسنه ١٩٦٤ قد نص في المادة الأولى منه علـى أن " يكـون لكـل قرية عمده " ولم يتناول أى قانون من القوانين

الســابقة أو اللاحقة على القانون رقم ١٠٦ لسنه ١٩٥٧ تعريفاً واضحاً للقرية حيث نص عليها هذا القانون بأنها " كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل لا تكون قاعدة لمحافظة أو مديرية أو مقراً لمركز أو قسم أو بـندر ذي نظـام إداري خاص " ومن هنا أخرج القانون المشار إليه من نظـام العمـد – المحافظـات وحواضـر المديريات والمراكز والأقسام والبنادر ذات النظام الإدارى الخاص ".

ويلاحظ هنا أن نظام مشايخ الأقسام والحارات قد ألغى بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنه ١٩٦٣ مع نقل اختصاصاتهم إلى رجال الشرطة ، ويرجع ذلك إلى صدور القانون رقم ٢٦٠ لسنه ١٩٦٠ في شأن الإحوال المدنية .

ولقـد صـدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧٥٥ لسنه ١٩٥٠ والمعـدل بالقرار الجمهوري رقم ٥٧٢ لسنه ١٩٦١ بتقسيم الجمهورية إلى محافظات ومدن وقري وتحديد نطاق المحافظات .

وقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ١٤٧ لسنه ١٩٨٠ على إلغاء العمدية من كل قرية بها نقطة شرطة على أساس أن نقطة الشرطة تغنى عن العمدية .

كمـا أن ذات القـانون أجاز لمدير الأمن بالمحافظة لاعتبارات تـتعلق بالأمن أن يحيل بصفة مؤقتة أعمال وظيفة عمدة إلى أحد رجال الشرطة.

ما معنى الحصة التي ورد ذكرها في القانون ؟

الحصـة التي ورد ذكرها في القانون هي قسم من القرية ، وقد أجاز المشرع في المادة الثانية من القانون تقسيم القرية إلي حصص كما أجاز أن " تعتبر العزبة أو الكفر أو النزلة أو النجع حصة أو حصصاً في القرية ".

ما هي الطبيعة القانونية للعمد والمشايخ ؟

العمـدة والشيخ يعتبران موظفان عموميان وذلك وفقاً لما استقر علـيه القضـاء الإداري سـواء فـي أحكام محكمة القضاء الإداري أو المحكمـة الإدارية العليا . ولقد أكد ذلك القانون في المادة ١٢ منه حيث نص على أن " لا يجوز أن يجمع العمدة أو الشيخ بين وظيفته وبين أى عمـل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة ، إذا كان من شأن ذلك الإضرار

بـــأداء واجــبات وظيفته ، أو كان هذا العمل غير متفق مع مقتضياتها ، على أنه يجوز لوزير الداخلية أن يأذن للعمدة أو للشيخ بصفة مؤقتة في عمل معين بشرط أن لا يتعارض هذا العمل مع واجبات وظيفته.

وإذا كـــان العمدة والشيخ من الموظفين العموميين فأنهما يختلفان من عده نواح عن باقى الموظفين من حيث :-

١ – لا يتقاضـــى العمـــدة أو الشيخ مرتباً من خزانة الدولة كباقـــي الموظفين وأن كان القانون قد قرر منح مكافأة سنوية للعمدة مقدارها [مائة وعشرون جنيهاً سنوياً].

٢ – لا يتطلـــب منهما النجاح في الكشف الطبي عند توليهما لهذا المنصب بل يكفي أن يكون قادراً علي أداء واجبات وظيفته.

٣ – لـــيس هـــناك سن معينة للتقاعد لأي منهما بل يظل في منصـــبه المدة القانونية المحددة والتي حددها القانون بخمس سنوات طالما كان قادراً على تولي اختصاصاته .

٤ – لا يـــنقل العمدة أو الشيخ من مقر عمله بل يظل مرتبط بالقرية بعلاقة معينة .

٥ – ولقد ورد في القانون أنه إذ تم انتخاب أو تعيين أي من العاملين بالدولة عمدة قرية ، فيحق له الاحتفاظ بوظيفته طوال شغله لوظيفـــته كعمـــدة ، ويعتـــبر متفرغاً لعمله كعمدة ، ومتمتعاً بجميع مميزات وظيفته الأصلية .

وفي هذا النص تشجيع لبعض العناصر الممتازة للإقبال على هذا المنصب [١].

ثانياً : اختصاصات العمد والمشايخ وواجباتهما

أوضـــحت المحكمـــة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٧ يونيه سنه ١٩٥٩ إلى اختصاصات العمد. [٢] وذلك بقولها " إن العمدة ، يتولي أعباء وظيفته عامة في التدرج الرئاسي ، ويتمتع بسلطات عديدة تحكمهـــا اللوائـــح العامـــة ، ويصـــدر القـــرارات الإدارية في حدود اختصاصـــاتها ، ولو أنه لا يتناول مرتباً ولا يعتزل مركزه عند بلوغه سناً معينة " [٣]

---

(١) القضاء الإداري ومجلس الدولة-للدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي-طبعة ١٩٨٩-المكتب العربي للطباعة.
(٢) مبادىء وأحكام القانون الإداري-للدكتور/ محمد فؤاد مهنا طبعة ١٩٧٨-دار المعارف القاهرة.
(٣) الموسوعة الإدارية الحديثة للدكتور/نعيم عطية ، والمستشار/حسن الفكهاني : للمبادىء القانونية للمحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٦٤ حتى ١٩٨٤-الدار المصرية للموسوعات-القاهرة ١٩٨٥.

بـــإداء واجـــبات وظيفته ، أو كان هذا العمل غير متفق مع مقتضياتها ، على أنه يجوز لوزير الداخلية أن يأذن للعمدة أو للشيخ بصفة مؤقتة في عمل معين بشرط أن لا يتعارض هذا العمل مع واجبات وظيفته.

وإذا كـــان العمدة والشيخ من الموظفين العموميين فأنهما يختلفان من عده نواح عن باقى الموظفين من حيث :-

١ - لا يتقاضـــى العمـــدة أو الشيخ مرتباً من خزانة الدولة كباقـــي الموظفين وأن كان القانون قد قرر منح مكافأة سنوية للعمدة مقدارها [مائة وعشرون جنيهاً سنوياً].

٢ - لا يتطلـــب منهما النجاح في الكشف الطبي عند توليهما لهذا المنصب بل يكفي أن يكون قادراً علي أداء واجبات وظيفته.

٣ - لـــيس هـــناك سن معينة للتقاعد لأي منهما بل يظل في منصـــبه المدة القانونية المحددة والتي حددها القانون بخمس سنوات طالما كان قادراً على تولي اختصاصاته .

٤ - لا يـــنقل العمدة أو الشيخ من مقر عمله بل يظل مرتبط بالقرية بعلاقة معينة .

٥ - ولقد ورد في القانون أنه إذ تم انتخاب أو تعيين أي من العاملين بالدولة عمدة قرية ، فيحق له الاحتفاظ بوظيفته طوال شغله لوظيفـــته كعمـــدة ، ويعتـــبر متفرغاً لعمله كعمدة ، ومتمتعاً بجميع مميزات وظيفته الأصلية .

وفي هذا النص تشجيع لبعض العناصر الممتازة للإقبال على هذا المنصب [1].

<u>ثانياً : اختصاصات العمد والمشايخ وواجباتهما</u>

أوضـــحت المحكمـــة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٧ يونيه سنه ١٩٥٩ إلى اختصاصات العمد. [2] وذلك بقولها " إن العمدة ، يتولي أعباء وظيفته عامة في التدرج الرئاسي ، ويتمتع بسلطات عديدة تحكمهـــا اللوائـــح العامـــة ، ويصـــدر القـــرارات الإدارية في حدود اختصاصـــاتها ، ولو أنه لا يتناول مرتباً ولا يعتزل مركزه عند بلوغه سناً معينة " [3]

---

(١) القضاء الإدارى ومجلس الدولة- للدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي- طبعة ١٩٨٩ ـ المكتب العربي للطباعة.
(٢) مبادىء وأحكام القانون الإداري- للدكتور/ محمد فؤاد مهنا طبعة ١٩٧٨ـ دار المعارف القاهرة.
(٣) الموسوعة الإدارية الحديثة للدكتور/نعيم عطية ، والمستشار/حسن الفكهاني : للمبادىء القانونية للمحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٦٤ حتى ١٩٨٤ ـ الدار المصرية للموسوعات- القاهرة ١٩٨٥.

مع أن القانون قد حدد اختصاصات العمد والمشايخ في المواد ١٧/ وحتى المادة ٢٣ منه، ويتضح أن الاختصاص الأصيل يتعلق بحفظ الأمن وتنفيذ القوانين واللوائح.

وهناك أيضاً اختصاصات متعلقة بالشئون الصحية ومنها التبليغ عن الوفيات وعن زيادتها غير العادية والأمراض الحيوانية المعدية ، وبالترع والأشغال العامة ، كالمحافظة على جسور النيل ، وبالقرعة العسكرية والانتخابات والشئون المالية والضرائب والأموال المقررة والحجوزات .. الخ .

وإذا نظرنا إلى هذه الاختصاصات فإنها تتعلق بجميع شئون الحياة الاجتماعية والعمرانية والقانونية في القرية المصرية .

والجدير بالذكر أن العمدة يتمتع بالضبطية القضائية حيث أنه من رجال الضبطية القضائية . حيث أن تحت إمرة العمدة قوى من رجال الخفراء تعمل تحت آمره وذلك لتنفيذ تلك المهام المتعددة ، ويعاونه أيضاً في ذلك مشايخ الحصص .

كما أن تعين الخفراء نصت عليه المادة رقم ٥٩ من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أنه :-

" يعين رجال الخفراء النظاميون ممن يستوفون الشروط المبينة في المادة ٨٨ من هذا القانون والشروط التي يحددها وزير الداخلية بقرار منه بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة ويعين الخفراء بقرار من مأمور المركز . أما وكلاء الخفراء ومشايخ الخفراء فيعينون بقرار من مدير الأمن ، ويعين وكيل شيخ الخفراء من الخفراء الأكفاء بالقرية.

أما شيخ الخفراء فيعين من بين وكلاء مشايخ الخفراء الأكفاء بالقرية ، وإلا فمن بين الخفراء الأكفاء وإذا تعذر تعيين مشايخ الخفراء ووكلائهم من بين رجال الخفراء بالقرية ، جاز شغل هذه الوظيفة ممن استوفوا شروط التعيين بعد أخذ رأى العمدة أو من رجال الخفر في القرى المجاورة .

ومن هنا يتضح أن اختصاصات العمد والمشايخ هي اختصاصات يقومان بها في نطاق القرية والتي سبق وأن أكدنا أنها جزء من الإدارة المحلية .

ثالثاً : تأديب العمد والمشايخ

كما سبق البيان فإنه قد انتهى الأمر إلى اعتبار العمدة والشيخ من الموظفين العموميين وهو ما أكده القانون وانتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكام لها . ومن هنا فإن كل منهما يخضع

للقواعد العامة التي تحكم تأديب الموظفين العموميين . وأن تأديب الموظفين العموميين يقوم على أساس أن يرتكب الموظف جريمة تأديبية ، وإن يصدر القرار التأديبي من السلطة المختصة بإصداره قانوناً متضمناً عقوبة تأديبية مشروعة وذلك بعد استيفاء الإجراءات والضمانات التي وردت في القانون . والسلطات التأديبية بالنسبة للعمد والمشايخ هي :-

١ – مدير الأمن .

٢ – لجنة العمد والمشايخ .

٣ – وزير الداخلية .

وهى سلطات تتدرج في التأديب وفقاً للصلاحيات الممنوحة لكل منهما حسبما نص عليها القانون وسوف نلقي الضوء على كل منها بشيء من الإيجاز [(١)]

١ – الاختصاص التأديبي الممنوح لمدير الأمن :-

نصت المادة ٢٣ من القانون على اختصاص مدير الأمن وذلك – بإنذار العمدة أو الشيخ أو بتغريمه في حدود عشرة جنيهات وذلك بعد سماع أقواله . وإذا ما رأى مدير الأمن أن ما ثبت على العمدة أو الشيخ يستوجب جزاء أشد أحاله إلى لجنة العمد والمشايخ لمحاكمته تأديبياً .

وتكون الإحالة بقرار يتضمن وصف التهمة أو التهم المنسوبة إلى المتهم وبياناً موجزاً بالأدلة عليها. فإذا سلك السبيل الأول عن علم وبصيرة بما ارتكبه العمدة والشيخ استحال عليه قانون أن يلجأ إلى الطريق الثاني [(٢)]

ولمدير الأمن أن يأمر بوقف العمدة أو الشيخ عن وظيفته أثناء أي تحقيق معه على أن لا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر . فإذا أراد أطاله المدة عن ذلك أحال العمدة أو الشيخ إلى لجنة العمد والمشايخ وذلك لتقرير ما تراه – وكل عمدة أو شيخ يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي بوقفبقوة القانون عن عمله مدة حبسه ومن حق مدير الأمن أن يصدر قراراً بإحالة العمدة أو الشيخ إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر في فصله وذلك في حالتين :-

أ – إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطاً من الشروط المنصوص عليها في القانون أو إذا تبين أنه كان فاقداً لإحداها [(٣)]

---

(١) قانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين بالدولة.

(٢) فصل الموظف العام- للدكتور / علاد رضوان محمود جراح- جامعة القاهرة .

(٣) سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء- دراسة مقارنه- للدكتور/فهمي محمد إسماعيل عزت- جامعة عين شمس.

ب – إذا اصبح العمدة ظاهر العجز عن أداء واجباته ، أو قرر القومسيون الطبي للمحافظة عدم لياقته.

٢ – الاختصاص التأديبي الممنوح للجنة العمد والمشايخ :–

لهذه اللجنة الاختصاص الثاني في تأديب العمد والمشايخ حيث أن لهذه اللجنة أن تحكم بالإنذار أو بغرامة لا تتجاوز مائة جنية أو بالفصل من العمدية أو الشياخة .

ولا يجوز بأية حال أن يزيد مجموع الغرامات على الحد الأقصى مهما تعددت التهم المنسوبة إلى العمدة أو الشيخ .

ويجوز تحصيل الغرامة الموقعة على العمدة أو الشيخ بطريق الحجز ولا تعتبر قرارات لجنة العمد والمشايخ نافذة إلا بعد تصديق وزير الداخلية ومتى أصدرت لجنة العمد والمشايخ قرارها استنفذت ولايتها ولمتنع عليها إعادة النظر لتعديله بالتشديد أو التخفيف ، وبالتالي فإنه يكون من غير المجدي التظلم من هذه القرارات التأديبية أمام لجنة العمد والمشايخ بل يتعين التظلم إلى وزير الداخلية الذي يملك سلطات جديدة بالنسبة إلى القرارات التأديبية الصادرة من لجنة العمد والمشايخ .

ولقد ناطت المادة ٢٧ من القانون بلجنة العمد والمشايخ محاكمتهم عما يقع منهم مخالفاً للأحكام واللوائح التي تنظر مخالفتها أمام لجان إدارية ·· وهنا تطبق اللجنة العقوبة المنصوص عليها في القوانين واللوائح ·· وجدير بالذكر أن قرار الإحالة يصدر من مدير الأمن ويتضمن بيان التهمة أو التهم المنسوبة إلى المتهم وبيان موجز بالأدلة عليها ·· وفي النهاية تخضع قرارات هذه اللجنة لضرورة التصديق عليها من وزير الداخلية .

٣ – الاختصاص التأديبي الممنوح لوزير الداخلية :–

نصت المادة ٢٦ من القانون على أن " تبلغ القرارات التأديبية التي تصدرها لجنة العمد والمشايخ إلى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها للنظر في اعتمادا .

وقد أعطى القانون الحق لوزير الداخلية بإلغاء الجزاء أو خفضه.

. ويتضح من هذا النص أن اختصاص وزير الداخلية هنا ينحصر في الاعتماد بالنسبة للجزاء ، وله الحق في إلغاء الجزاء أو خفضه ، أما سلطه تشديد الجزاء فلا يملكها الوزير وذلك وفقاً لهذا النص .

وقد منح القانون وزير الداخلية سلطة أخرى وهى إصدار قرار بفصـــل العمـــدة . وقد نصت المادة ٢٥ من القانون على أنه " لأسباب تتصل بالمصلحة العامة ، أن يصدر قراراً بفصل العمدة أو الشيخ إدارياً بعـــد موافقـــة لجـــنة مكونة من وكيل وزارة الداخلية المختص رئيساً وعضـــوية رئـــيس إدارة الفتوى والتشريع بوزارة الداخلية أو من يقوم مقامـــة والمحامـــي العام أو من يقوم مقامة ، بعد سماع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله ".

وهذه السلطات ممنوحة لوزير الداخلية ولكن تحرى فيها القانون الحيطة لأنها سلطة خطيرة فقيدها بالقيود التالية :-

(١) أن وزيـــر الداخلـــية لا يجوز له أن يلجأ إلى سلطة الفصل هذه إلا لأسباب تتصل بالمصلحة العامة .

(٢) يجب على وزير الداخلية أن يحصل علي موافقة هذه اللجـــنة التي نص عليها القانون في المادة ٢٥ المشار إليها ، والزم القانون أن تكون موافقة هذه اللجنة ضرورية . ومن هنا فإن القرار الصـــادر بالفصـــل يكون معدوماً قبل موافقة هذه اللجنة ، والجدير بالذكـــر أن موافقة هذه اللجنة يجب أن تكون بالإجماع وفقاً للقاعدة العامـــة التـــي يلتزمها القضاء الإداري في هذا الخصوص طالما لم يشترط القانون أو يحدد اغلبيه معينة .

(٣) يجـــب لكـــي يكون القرار صحيحاً وعلاوة على ما سبق أن يسمع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله .

ومـــن هنا يترتب على صدور القرار الوزاري بفصل العمدة أو الشـــيخ إداريـــاً بالطـــريقة السابقة حرمانه من حق الترشيح لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور قرار الفصل . وذلك ما لم يكن الأسباب التي فصل من أجلها تجعله غير صالح للترشيح ، إذ يصبح حرمانه في هذه الحالة مؤبداً .

وقـــرار التأديب سواء صدر من مدير الأمن أو من لجنة العمدة والمشـــايخ أو من وزير الداخلية هي قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة مني أصبحت نهائية .

هـــذا مـــع الأخذ في الاعتبار أن القرارات التي تتطلب تصديق وزيـــر الداخلـــية علـــيها لا يمكن الطعن عليها بطلب الإلغاء إلا إذا تم التصديق عليها من وزير الداخلية صراحة أو ضمناً .

التعليق على هذا الفصل :-

أن نكبة الإدارة سواء في العالم بصفة عامه أو في مصر بصفة خاصة تعود إلى ضعف أو انعدام الرقابة الرئاسية . ولقد سبق أن تحدثنا عـــن ذلـــك حيث أنه إذا صلحت القيادة – الرئاسة – في أي موقع من المواقع صلحت كل الرئاسات التي تليها – ولنا من الأحداث التي مرت بها البلاد قبل ثوره يوليو ١٩٢٥ عبره في ذلك ويجب أن تنتقي القيادات وتعقد لها الدورات التدريبية الجادة – ونقصد بالجادة هي الدورات التي لا تكون بهدف التوليه وشغل المنصب دون هدف التقييم – ثم بعد [١]

ذلك يتم تقييم القيادة المتدربة تقييماً فعلياً سواء في فترة التدريب أو في فترة ممارسة العمل القيادي.

ويجـــب أن يكون العمل خالصاً لوجه الله ليس بهدف مجاملة أو أنعام [٢]

ولديـــنا الكثير من الأمثلة الحية والموجودة حالياً وتتولي أعلى المناصـــب القيادية في الدولة وليس لديها من الخبرة أو الكفائه أو حتي الســـن مـــا يؤهلها لذلك ولكن كل ما لديها من تأهيل لهذه المناصب هو صـــلة القرابه لقيادات سياسية فقط ، ولقد اعتلت هذه القيادة رغم وجود مـــن هم في أقصي درجات الخبره والكفاءة ولكن لكي يتم سد الطريق أمـــام من هم لهم الحق في هذه المناصب تم الحاقه فقط علي الورق إلى أحـــدي المحافظات النائية لكي يحصل منها على الدرجات العالية التي

(١) الإدارة المحلية- مفهومها- موسوعة الحكم المحلي- المنظمة العربية للعلوم الإدارية- الجزء الأول الدكتور/ظريف بطرس طبعة ١٩٧٧

(٢) الإدارة المحلية في التشريع المصري- للدكتور/ صلاح الدين فوزي- طبعة ١٩٩٢ دار النهضة العربية القاهره

تؤهلــه لشــغل هذا المنصب ، ثم أعيد إلى محافظته مرة أخرى وذلك أيضاً حبر على ورق [1]

هل ننتظر من هذه القيادة صلاح ؟٠٠ حيث أن الجميع يعلم إنها قريبة للسيدة/ فلانة حرم سيادة فلان .

" ليس لنا إلا أن نقول " أنك لا تهدى من أحببت ولكن الله يهدى الناس جميعاً ٠٠٠ "

(١) القانون الإداري- الجزي الثاني- للدكتور/ عبد الغنى بسيونى عبد الله طبعة ١٩٨٩ الإسكندرية .

البـــــاب الخامـــــــس
التطور المطلوب للنهوض بالإدارة المحلية

وسوف نقسم هذا الباب إلي ثلاثة فصول على النحو التالي :-

الفصل الأول : أعاده النظر في تعيين رؤساء المصالح العامة .

الفصل الثاني : وضع مبدأ الثواب والعقاب بصورة ذات فاعلية .

أ- الأجور والمرتبات والحوافز الخاصة بالموظفين في ظل قانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨

ب- لوائح الجزاءات المعمول بها .

الفصل الثالث : الأساليب العلمية الحديثة في أعمال الإدارة المحلية.

أ – وضــع بــرامج زمنيه لإنهاء مصالح المواطنين ومتابعة جادة.

ب – تعميم نظام الكمبيوتر والميكروفيلم في أعمال الإدارة .

ج – وضــع بــرامج تدريب للموظفين لها علاقة بطبيعة عمل الموظف .

الباب الخامس
التطور المطلوب للنهوض بالإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم :

لقـد عفـي الزمن علي الأساليب التي تدير بها الإدارة المحلية شـئونها ، فلقـد تطورت جميع الأجهزة في الدولة وفقاً للتطور العالمي المحيط بنا من جميع النواحي.

وليس التطور المطلوب هو تطوير الأجهزة والمعدات والقوانين واللوائح بل يجب أن يكون التطور شاملاً للعاملين بتلك الإدارة .

أن نجـاح الإدارة – أي السلطة الإدارية بصفة عامه – هو في القـيام بوظيفـتها حيـث يتوقف ذلك بالدرجة الأولي على مدي كفاءة العنصـر البشري الذي يقوم علية ومدي قدرته على القيام بوظائفها لأن الوقوف على أفضل قواعد الإدارة واستخدام أحسن المعدات والأدوات لا يمكن أن يؤدي في الواقع إلى نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها ما لم يكن العاملين فيها على درجة عالية من الكفاءة وحسن الأعداد .

وطرق الأعداد كثيرة ومتنوعة :

- فهناك طرق الأعداد عن طريق التدريب على أحدث الأجهزة الإدارية .
- وهـناك طرق الأعداد النفسي والتأهيلي للتعامل مع المواطنين .
- وهـناك العديد من الطرق الحديثة التي يكون الهدف مـنها هو حسن الأداء والإنجاز في أقل وقت وأقل جهد وأقل تكلفة فيما لو كان هناك تكلفة .

ويكون ذلك أيضاً باختصار الإجراءات المطلوبة للحصول على الخدمات من الإدارة بصفة عامة .

** وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالي:–

الفصل الأول : إعادة النظر في تعيين رؤساء المصالح العامة.

الفصـل الثانـي : وضـع مبدأ الثواب والعقاب بصورة ذات فاعلية.

أ – الأجور والمرتبات والحوافز الخاصة بالموظفين في ظل قانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨.

ب – لوائح الجزاءات المعمول بها .

الفصـــل الثالـــث : الأساليب العلمية الحديثة في أعمال الإدارة المحلية :–

أ – وضع برامج زمنية لإنهاء مصالح المواطنين ومتابعة جدية .

ب – تعميم نظام الكمبيوتر والميكروفيلم في أعمال الإدارة .

ج – وضـــع بـــرامج تدريب للموظفين لها علاقة بطبيعة عمل الموظف .

الفصل الأول

أعاده النظر في تعيين رؤساء المصالح العامة

أن الموظفيــن الذين يعملون بالمصالح العامة للدولة بصفة عامة والذين يعملون بجهة الإدارة بصفة خاصة هم في حقيقة الأمر يعتبر كل منهم موظف عام .

ولقد ذهب إلي ذلك معظم القوانين المنظمة لهم وكذلك انتهت إلى ذلك المحكمة الإدارية العليا .

ولكــن لــيس من السهل وضع تعريف للموظف العام ولذلك لم يضع المشرع تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام وأنما يقتصر كل قانون على حدة في تحديد الخاضعين لأحكامه .

وســوف نرى أن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ قد نص في مادته الأولي على أن يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العامليــن المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامه على :-

[١] العامليــن بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي .

[٢] العامليــن بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم . ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في أحدي الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة .

فهذا النص لم يضع تعريفاً للموظف العام كما نري وإنما اقتصر علــي بيان نطاق تطبيق أحكامه – ولقد ذهب بعض الفقهاء إلي تعريف الموظف العام بأنه " كل من يولي وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر ".

ولكن تراجع أصحاب هذا التعريف حيث أنهم وجدوا أنه تعريف مفتقد لآن فكرة الوظيفة نفسها تحتاج إلي تعريف وإيضاح .

وذهــب الــبعض الآخر بأنه كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمــة أحد المرافق العامة يتولي إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العــام الإقليمــية أو المرفقــية وذلك بتولية منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظــيم الإداري للمــرفق . وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا حيث قالت :

" أن صــفة الموظــف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكــام الوظــيفة العامة ، إلا إذا كان معيناً في عمل دائم ، وفي خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر [1]

ومن هنا فإنه لكي يتصف الشخص بصفه الموظف العام فإنه لا بد من توافر عناصر ثلاثة هي :-

١ – أن يعين في عمل دائم :-

لكي يتصف الموظف بأنه موظف عام فإنه يجب أن يكون العمل الذي يقوم به له صفه الدوام ، فإذا كان عمل الشخص عارضاً أو موسمياً أو لإنجاز مهمة محددة فلا ينطبق عليه هذا الشرط ولا يعتبر موظفاً عاماً والجديــر بالذكــر أن صفه الدائميه لا تنصرف إلى كيفية أداء الموظف لعمله لأن هذه المسألة تنظمها القوانين واللوائح ، لأن الأساس هو دائميه الوظيفة في مجموعها . ولقد أجاز قانون العاملين المدنيين بالدولة بصفه اســتثنائية شــغل الوظائف الدائمة بصفه مؤقته في الأحوال المبينة في القــانون وفــي هــذه الحالة تسري على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة.

والعــبرة بدائمــية الوظــيفة بالوصف الوارد بالميزانية الخاصة بالوظائف العامة ومدي لزوم الوظيفة لسير المرفق سيراً منتظماً .

٢ – أن يكــون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر :

أي أنه لكي نضفي علي الموظف صفة الموظف العام فيجب أن يكــون العمــل الــذي يقوم به في خدمه مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وذلك بطريقة مباشرة .

ومن ثم لا يتمتع بصفة الموظف العام من يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق الالتزام أو بشركة من شركات الاقتصاد المختلط.

وكذلــك لا يعتبر موظف عام من يعمل في المشروعات الخاصة التي تملكها الدولة أو أحد أجهزتها الإدارية ملكيه خاصة .

---

(١) حكم صادر للمحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٠/١٢/١٢

وقـد سـبق وأن ثـار جدل حول ما إذا كان العاملون بشركات القطاع العام يتمتعون بصفة الموظف العام من عدمه ؟

وانتهـي الـرأي الراجح والذي نؤيده أيضاً إلي أنهم لا يتمتعون بصـفة الموظف العام وأن كانت المنازعات التأديبية الخاصة بهم تدخل في اختصاص محاكم مجلس الدولة وهو ما أبدته المحكمة الإدارية العليا في سنه ١٩٧٩

ونطلـق صـفة الموظـف العام أيضاً علي العاملين بالإدارات المركـزية الـتابعة للدولة والمصالح التابعة للدولة والمصالح المتفرعة عـنها، والعامليـن بالوحدات المحلية والهيئات العامة . ومن هنا تطبق بشأن هؤلاء أحكام الوظيفة العامة في هذا المرفق.

٣ – أن يكون التحاق العامل قد تم بصورة قانونية :

ولـيس كافـياً أن يعمل الشخص في وظيفة دائمة في مرفق عام تديـره الدولـة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر كما سبق البيان وذلك لكي يكتسب هذا الشخص صفه الموظف العام وإنما يجب أن يكـون قـد تـم تعييـن في هذه الوظيفة بطريقة مشروعة ومن السلطة المختصة بالتعيين قانوناً في إطار مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

وسوف نقسم هذا الفصل إلى مبحث واحد نتناول فيه ما يلي :–

المبحث الأول : طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة " جهة الإدارة ".

وينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب علي النحو التالى :–

المطلـب الأول : الأسـس التى يتم التعيين في الوظائف العامة بموجبها .

المطلـب الثاني : الشروط العامة الواجب توافرها في الموظف العام .

المطلـب الثالـث : طرق اختيار الموظفين العموميين وطريقة تعينهم .

المبحث الأول
طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة " جهة الإدارة "

اختلفـت آراء الفقهـاء حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة وذلك إلي ثلاثة آراء علي النحو التالي :-

[١] علاقة تعاقدية تخضع للقانون الخاص .

[٢] علاقة تعاقدية تخضع للقانون العام .

[٣] علاقة تنظيمية

وسوف نستعرف هذه الآراء وننتهي إلى الرأي الذى نرجحة .

الـرأي الأول : أن علاقـة الموظـف بالجهة الإدارية علاقة تعاقدية تخضع للقانون الخاص :

هـذا الـرآي ساد في الفترة التى كان فيها القانون المدني يشمل جمـيع موضوعات القانون الإداري ، ومن ثم نظر إلي هذه العلاقة علي أنهـا علاقة تعاقدية تخضع للقانون الخاص وبالتالي اعتبر الموظف في مركز تعاقدي في علاقته مع الإدارة ، ووصف العقد الذي يربط الموظف بالإدارة علي أنه عقد وكالة إذا كان العمل المنوط بالموظف قانونا وعقد إيجـاره أشـخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي ، ثم وصفت هذه العلاقـة بأنها عقد من العقود غير المسماة ٠٠ وكان ينظر إلي الموظف علي أنه كأي أجير لدى رب العمل يلتحق بعمله بعد اتفاق مع الإدارة في نظـير أجـر معلـوم ٠٠ إلا أن هذه النظرية أو هذا الرأي تراجع أمام الانتقادات التي وجهت إليه وهى [١]

<u>١ – من الناحية الشكلية :</u>

حيث أن من الناحية الشكلية فإن العقود تحتاج إلي مناقشة لتحديد شروطها ومثل هذه المناقشة لا توجد في تعيين الموظفين العموميين حيث أن تعييـن الموظف يتم وينتج أثره بمجرد صدور قرار التعيين لا بقبول الموظف .

<u>٢ – من الناحية الموضوعية</u>

كذلك من الناحية الموضوعية فإن رابطة الموظف بالإدارة ابعد مـا تكـون عـن روابـط القانون الخاص التعاقديه – حيث أن الرابطة الـتعاقدية في ظل القانون الخاص يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ " شريعة المتعاقديـن " وهـذا المبدأ يخرج علي القواعد الأساسية الضابطة لسير المـرافق العامـة . لأن الإدارة في ظل ذلك لا تستطيع أن تمس مركز الموظف أو تعدله إلا بموافقة ، لأنه الطرف الأخر في العقد[٢]

---

(١) القانون الإداري- للدكتور/ محمد فؤاد مهنا- طبعة ١٩٨١ - دار المعارف .

(٢) الوجيز في القانون الإداري للدكتور/سليمان محمد الطماوي- طبعة ١٩٩٢ دار الفكر العربي- القاهرة.

والخلاصة في هذا الرأي أن الموظف العام يخضع للتعديلات التي تجريها الإدارة فيما يتعلق بنظام التوظف دون توقف علي رضاء الموظف أو موافقته وهذا يتعارض مع قاعدة شريعة المتعاقدين المنصوص عليها في القانون المدني [1]

الرأي الثاني : أن علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة تخضع للقانون العام :

لما كانت مقتضيات الصالح العام لا تتفق وقاعدة شريعة المتعاقدين التي تسيطر علي عقود القانون الخاص ، فقد حاول بعض الفقهاء ومعهم في ذلك بعض أحكام القضاء في كل من فرنسا ومصر إلي أرجاع العلاقة بين الموظف والإدارة إلي عقود القانون العام .

حيث أن العلاقة التى تربط الموظف بالجهة الإدارية هى علاقة تتيح للجهة الإدارية سلطات لا تكون للطرف الآخر وبالتالي فإنها لا تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين . إلا أن هذا الرأي أيضاً وجه إليه عدة انتقادات منها أن تعديل العقد الإداري بمعرفة الجهة الإدارية يخضع لقيود معينة ، كما أن العلاقة الوظيفية لا تنشأ نتيجة عقد بعد إيجاب وقبول من الطرفين . ومن هنا فإن تكييف العلاقة بين الموظف العام والجهة الإدارية علي أنها علاقة تعاقدية سواء خضعت هذه العلاقة لأحكام القانون الخاص أو القانون العام لا يتفق وحقيقة هذه العلاقة ولا يتفق كذلك مع ما يتطلبه حسن سير المرافق العامة لتحقيق الصالح العام . وإن الإدارة تلتزم بإحترام التوازن المالي للعقد وأن مخالفة الإدارة لهذه القيود يخضع لرقابة القضاء ويخول المتعاقد حق طلب فسخ العقد .

الرأي الثالث : أن علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة تنظيمية :

وجد الفقه والقضاء أن فكرة الرابطة التعاقدية في نطاق القانون العام لا تحقق جميع النتائج التى يتطلبها أعمال القواعد الضابطة لسير المرافق العامة ، ومن ثم فقد عدل مجلس الدولة نهائياً عن تكييف الرابطة بين الموظف والدولة علي أساس الفكرة التعاقدية وأحل مكانها فكرة " المركز النظامي أو اللائحي للموظف " وقد ترتب علي الأخذ بهذا الرأي النتائج التالية :-

---

(١). أصول القانون الإداري- للدكتور/إبراهيم عبد العزيز شيحه طبعة ١٩٨٦ الإسكندرية

(١) يتم تعيين الموظف في الوظيفة بقرار يصدر من الجهة الإدارية ، وإن قبول الموظف للقرار وتسلمه العمل يترتب عليه خضوعه للوضع القانوني للموظف العام وتتقرر له حقوقه تجاه الإدارة ويلتزم بالالتزامات التى تقع علي عاتق الموظف العام .

(٢) يجوز للسلطة الإدارية أجراء تعديلات علي المركز القانوني الذى يشغله الموظف دون أن يكون له الحق في الاحتجاج استناداً إلى فكرة الحق المكتسب بشرط أن يراعي مبدأ المشروعية .

(٣) لا يجوز للموظف الانقطاع عن العمل بدون عذر أو القيام باضراب أو تقديم استقاله جماعية وفي حالة الاستقالة الفردية فإنه يتعين على الموظف الاستمرار في عمله إلي حين صدور قرار صريح أو ضمني في قبول أو رفض هذه الاستقالة من جانب الجهة الإدارية .

(٤) لا يجوز للإدارة الاتفاق مع الموظف علي أوضاع تخالف أحكام القوانين واللوائح التي تحكم الوظيفة العامة .

(٥) ولما كانت علاقة الموظف بالجهة الإدارية هى علاقة تنظيمية فإنه لا يجوز أن تكون نهاية العلاقة الوظيفية للموظف إلا بقرار تصدره الجهة الإدارية طبقاً للقوانين واللوائح.

ملاحظة : إذا كان الأصل الذي تم الإنتهاء إليه هو أن الموظف تربطة بالإدارة علاقة تنظيمية فإن من حق الإدارة أن تلجأ إلي الطريق التعاقدي علي سبيل الاستثناء وذلك بالنسبة لبعض الوظائف ذات الطابع الخاص ، فتكون رابطة الموظفين بالإدارة رابطة تعاقدية .

ومثال علي ذلك الموظفون الأجانب وذوي الخبرات الخاصة ، وهو ما تبناه قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ والمعدل حيث نصت الماده ١٤ منه على " يوضع نظام الخبراء الوطنين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقته عارضة أو موسمية وللعاملين المتدرجين ، وذلك بقرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية يصدر بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية.

المطلب الأول

الأسس التي يتم التعيين في الوظائف العامة بموجبها

يــتم التعييــن فــي الوظــائف العامة على أساس مبدأ المساواة بين المواطنين في التعيين .

وكذلك علي أساس مبدأ الكفاءة أو الصلاحية لشغل الوظائف العامة .

١ – مبدأ المساواة بين المواطنين :

مــبدأ المســاواة بيــن المواطنين يستوجب أن يفتح باب التعيين في الوظــائف العامة أمام جميع المواطنين وذلك بأن يكون شروط هذه الوظائف عامــه ومجــردة ويــتم النشــر عنها في وسائل الأعلام حتي يتسنى لسائر المواطنين التقدم لها دون تمييز بينهم إلا على أسس موضوعية .

ورغم إطلاق هذا المبدأ إلا أنه يرد عليه استثناء يتعلق بنظام الوظيفة المحجوزة وذلك عن طريق منح أولوية لبعض الفئات لاعتبارات موضوعية مثل المصابين في الحروب وأزواج وأبناء الشهداء وذلك كنوع من الاعتراف بالجميل لمن ضحوا بحياتهم في سبيل الوطن ومكافأة لهم.

٢ – مبدأ الكفاءة أو الصلاحية :

وبموجــب هذا المبدأ يتم اختيار أفضل العناصر لإداء العمل من بين المرشــحين لشغل الوظائف العامة . وبدون شك أن تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلــي تحقيق تكافؤ الفرص بحيث تصبح الوظيفة العامة حق لمن هو أهل لها بصرف النظر عن نسبه أو أصله أو علاقاته الشخصية .

هذا مع ملاحظة أن المشرع قد خرج على هذه القاعدة باستثناء جاء لصــالح فئة المعاقين حيث أوجب ضرورة تعيين نسبة من هؤلاء في جميع مصالح الدولة وذلك دون النظر إلي شروط الصلاحية المشار إليه وهذا علي سبيل الاستثناء .

المطلب الثاني

الشروط العامة الواجب توافرها في الموظف العام

ورد ذكر الشروط العامة الواجب توافرها في الموظف العام أي الذي يلـتحق بالوظيفة العامة وذلك في قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة ، وقد نص عليها قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ المعدل وذلك في المادة ٢٠ منه حيث تضمنت على هذه الشروط وهى :-

١- الجنسية
٢- الصلاحية الإخلاقية وحسن السير والسلوك
٣- اللياقة الصحية
٤- شغل الوظيفة
٥- شرط السن
٦- اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة
٧- الإلمام بالقراءة والكتابة
٨- شرط الجنس

وهــذه الشــروط العامــة التى يجب توافرها فيمن يعين في الوظيفة العامة ، وسوف نتناول كل منها بإيجاز .

١ – شرط الجنسية المصرية :

يتجه بعض الدول إلي قصر الوظائف العامة بها على مواطنيها وذلك حرصـا مـنها علىا سلامتها وأمنها ، وجاء ذلك في دساتير مصر المتعاقبة ومـنها الدستور الصادر سنه ١٩٢٣ حيث نصت المادة الثالثة منه علي أن " المصـريين لـدى القانون سواء ... وإليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنـية كانـت أو عسكرية ولا بتولي الأجانب هذه الوظائف إلا في أحوال استثنائية يعينها القانون ".

وكـان الـنص المقابل في دساتير سنه ١٩٥٦ وسنه ١٩٦٤ وسنه ١٩٧١ لـم يتضـمن حكم مماثل إلا أن هذا الحكم مفهوم ضمن علي أساس شغل الوظائف العامة وهو مظهر لممارسة الحقوق السياسية التي لا يتمتع به إلا المواطنون . إلا أن الحكم ورد صراحة في قوانين التوظف المتعاقبة .

وشـرط الجنسية المصرية هذا يعد تأكيداً للسيادة الوطنية باعتبار أن تولـي الوظـائف العامـة أحـد الحقوق العامة التى تقتصر مباشرتها على المواطنيـن ، وحـتى لا يحرم المواطنون من الاستفادة من فرص التوظف المـتاحة فـي بلدهـم ولا يجوز لمن اكتسب الجنسية المصرية عن طريق التجـنس أن يـتولى وظـيفة عامه إلا بعد مضى خمس سنوات من تاريخ

حصوله على الجنسية [١] ولكن هذا لا يمنع من الاستعانة بالأجانب في بعض الوظائف العامة علي سبيل الاستثناء ولمدة محددة [٢]

ويستثني أيضاً من شرط الجنسية ابناء الدول العربية بشرط المعاملة بالمثل [٣] ولقد تضمنت الفقرة الأولي من المادة ٢٠ من القانون المشار إليه والتى تشترط الجنسية المصرية في المرشح لشغل الوظيفة العامة – حكماً يقضى بصلاحية اخواننا العرب في شغل الوظائف٦ العامة بشرط المعاملة بالمثل وذلك حيث تقول " أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية أحدء الدول العربية التي تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة لتولي الوظائف العامة " ومن هنا فإن بقاء هذا النص مرهون باستمرار هذا الشرط ، بحيث إذا زال مبدأ المعاملة بالمثل ، فقد هذا بقوة القانون .

<u>٢ – الصلاحية الاخلاقية " حسن السير والسلوك .</u>

واشترط هذا النص أمر ضروري وذلك لأن الشخص الذي يتولى وظيفة عامة يفترض فيه أن يكون موضع الثقة داخل المجتمع ، وقد ورد نص المادة ٢٠ فقرة ٢ ، ٣ من القانون الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ المعدل ، حالتين إذا توافرت إحداهما في الشخص اعتبر غير لائق لتولي الوظيفة العامة [٤] وهما حالة الحكم علي الشخص بعقوبة جنائية أو عقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره .

أو إذا كان الشخص قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمضي علي صدوره أربع سنوات علي الأقل [٥] ويستثني من الحالة الأولي إذا كان الحكم مشمولاً بعدم النفاذ وذلك بعد موافقة السلطة المختصة أو إذا كان الحكم لمدة واحدة وقدرت لجنة شئون العاملين أن هذا لا يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة أو طبيعة العمل [٦]

---

(١) النظم السياسية والقانون الدستوري- للدكتور / ماجد راغب الحلو- طبعة ٢٠٠٠ - منشأة المعارف .
(٢) النظم السياسية والقانون الدستوري- للدكتور /محسن خليل- طبعة ١٩٩٦ - دار المطبوعات الجامعية.
(٣) الوجيز في القانون الإداري- للدكتور / سليمان حمد الطماوي- طبعة ١٩٩٢ - دار الفكر العربية- القاهرة .
(٤) النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية- دراسة مقارنه- للدكتور /أحمد عبد الرحمن شرف الدين جامعه عين شمس.
(٥) اختيار القيادة الإدارية بين القانون وعلم الإدارة- للدكتور /صابر الحسيني محمود الجندي- طبعة ١٩٩٧ جامعة عين شمس.
(٦) القانون الدستوري- للدكتور /محمد رفعت عبد الوهاب طبعة ١٩٩٠ - منشأة المعارف.

٣ – اللياقة الصحية :-

يجـــب أن تثبــت لياقة المواطن الطبية وذلك حتى يكون قادراً علي القيام بأعباء منصبه وذلك وفقاً لنص المادة ٢٠ من القانون والتي توجب أنه يتعين أن تثبت اللياقة الصحية للمرشح لشغل الوظيفة بمعرفة المجلس الطبي المخـــتص وذلك فيما عدا العاملين المعينين بقرار رئيس الجمهورية ويجوز الإعفاء منها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين

٤ – استيفاء شروط شغل الوظيفة :-

لا يمكـــن لأي مواطن أن يشغل الوظيفة – سواء عن طريق التعيين أبتداء أو عن طريق الترقية أو النقل إلا من استوفي مواصفات الوظيفة وهي عبارة عن المؤهلات الدراسية والخبرة العملية المطلوبة لشغل الوظيفة وهى تختلف من وظيفة إلي آخرى تبعاً لنظام توصيف وترتيب الوظائف.

٥ – شرط السن :

أوجب القانون أن يكون العامل قد بلغ من العمر حداً يسمح له بتحمل تـــبعات منصبة . ومن ثم تنص المادة ٢٠ من القانون علي أنه يتعين أن لا يقـــل سن المرشح عن ست عشرة سنه ميلادية ، وهذا هو الحد الأدنى لهذا الشرط ، وللمشرع أن يتطلب سناً أكبر بالنسبة للوظائف التي تتطلب واجباتها ذلـــك . ويثبت السن بشهادة ميلاد أو مستخرج رسمي من سجلات الأحوال المدنية.

٦ – اجتياز الاختبار المقرر لشغل الوظيفة :-

وهذا شرط طبيعي لأنه ليس من المعقول أن يعهد إلي شخص بأعباء وظيفه في الدولة وهو أمي أي غير ملم بالقراءة والكتابة وهو ما نصت عليه المـــادة ٢٠ مـــن القانون في فقرتها رقم ٩ وهو ما أيده أيضاً مجلس الدولة بخصوص المرشح للعمدية.

٧- شرط الجنس :

تـــثور مشـــكلة في المجتمع المصري عن ما إذا كان يجوز للمرأة المصرية أن تتولى علي قدم المساواة مع الرجل جميع الوظائف العامة علي اختلاف أنواعها من عدمه ؟

وإذا نظرنا إلي النصوص الدستورية في الدستور الحالي الصادر في سـنه ١٩٧١ نجد أنه نص في المادة ١١ منه علي أن " تكفل الدولة التوفيق بيـن واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع ومساواتها بالرجل في ميادين الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون إخلال بإحكام الشريعة الإسلامية .

كما نصت المادة ٤٠ من الدستور علي أن " المواطنون لدي القانون سـواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، ولا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة .

ومن هذه النصوص نري المشرع في التشريعات المختلفة لم يتضمن أي مـنها نصـاً صـريحاً يقضـى بالمساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظـائف العامة كما لم يتضمن في المقابل أيه نصوص تقضي بعدم جواز تولي المرأة للمناصب العامة .

ولقد ذهب البعض من الفقهاء إلي أن هناك وظائف لا تصلح توليتها إلا للرجال لأنها تحتاج إلي مجهود بدنى شاق لا تقوى عليه المرأة ، وهناك وظـائف تكـون المرأة فيها اصلح من الرجال ، وهناك وظائف يصلح لها الجنسـين معاً ، ومن هنا فإن هذه المشكلة ليست مشكلة قانونية بحته بل هي مشـكله لها أبعاد اجتماعية وثقافية ودينية وترجع أيضاً إلي البيئة والعادات والتقالـيد ومن ثم فإنه يمكن القول أن فكرة المساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة هي فكرة نسبية مثل المبدأ نفسه لأنه لا يمكن أن تكون

هناك مساواة مطلقة بين الرجل والمرأة خاصة بالنظر إلي الوضع الاجتماعي للمرأة ومسئولياتها التي عليها داخل الأسرة .

ولقـد أثـيرت بعض الأحاديث المنسوبة إلي الرسول صلي الله عليه وسـلم – تمنع تولي المرأة الولاية منها " لن يفلح قوماً ولوا أمورهم أمراة " والله اعلم .

وهـناك شـرط ورد في قوانين الخدمة العسكرية الجديد رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠:

حيـث أنه صدر بدل من قوانين سبق إلغاؤها وحل هذا القانون بدل مـنها حيـث نص في المادة ٣٩ منه علي : " لا يجوز استخدام أي فرد بعد إتمامـه الثامـنة عشـرة مـن عمره أو بقاؤه في وظيفته أو عمله أو منحه ترخيصـاً في مزاولة مهنة حرة أو قيده في جداول المشتغلين بها ما لم يكن حاملاً بطاقة الخدمة العسكرية والوطنية , كما لا يجوز ذلك أيضاً بالنسبة إلي أي مـنهم فـيما بين الحادية والعشرين والثلاثين من عمره ما لم يقدم إحدي الشـهادات المنصـوص علـيها فـي المادة ٤٥ أو شهادة تأدية الخدمة في المنظمات الوطنية أو نموذج وضع الفرد تحت الطلب لأجل معين".

وتـنص المـادة ٣٦ من ذات القانون علي أنه " لا يجوز أن يطلب للخدمـة العسـكرية من أتم الثلاثين من عمره ويستثني من ذلك طلبة كليات الجامعة الأزهرية .. وكذلك من لم يحصل منهم علي المؤهل بعد إتمامه سن الثلاثين , فيمتنع طلبه للخدمة العسكرية عند إتمامه سن الحادية والثلاثين".

إذن هـذه هـي الشروط اللازم توافرها في الموظف بصفة عامة , ويضـاف إلـيها الشروط والمؤهلات الأخرى التي قد تتطلبها القوانين التي تحكـم طوائـف خاصة من المواطنين كالشروط المطلوبة في هيئة التدريس بالجامعات ورجال القضاء ..الخ.

كمـــا أنـــه للإدارة أيضاً أن تطلب شروطاً إضافية بخلاف الشروط السابقة والتي تعتبر الحد الأدنى الذي يجب توافره.

هذا مع ملاحظة أنه صدرت عدة قرارات من وزير التنمية الإدارية تـنظم عمـل الخبراء الأجانب وهي تجعل توظيفهم[١] عن طريق التعاقد في حدود الأحكام الواردة في هذه القرارات.

كذلـك صدرت قرارات بشأن توظيف العاملين الذين يقومون بأعمال مؤقـته ويكـون ذلك عن طريق التعاقد ووفقاً للأحكام الواردة أيضاً في هذه القرارات [٢]

هـذا مـع ملاحظة أن من حق رئيس الجمهورية أن يصدر قرارات بتعيين بعض الإشخاص في وظائف معينة دون مراعاة أي من هذه الشروط المشار إليها آنفاً.[٣]،[٤]

المطلب الثالث

طرق اختيار الموظفين العموميين وطريقة تعيينهم

قـد تتوافر جميع الشروط الواجب توافرها فيمن يتقدم لشغل الوظيفة ذلك في أعداد كبيرة منهم فهل يتم اختيارهم جميعا لشغل هذه الوظيفة رغم عدم الحاجة إلا لعدد قليل ومحدود منهم فقط ؟ إذن كيف يتم اختيار الموظفين العموميين اللذين تتوافر فيهم الشروط السابقة ؟

من هنا فإنه يمكن أن تلجأ الدولة إلى أحد الأساليب الآتية عند قيامها باختيار الموظفين العموميين وهي :-

١- الحرية المطلقة للإدارة في اختيار الموظفين .
٢- طريقة الانتخاب
٣- طريقة الاختيار عن طريق الإعداد الفني للموظفين .

---

(١) قرار الوزير المختص بالتنمية الإدارية رقم ٢ لسنه ١٩٧٩ بنظام توظيف الإجانب.
(٢) قرار الوزير المختص بالتنمية الإدارية رقم ٣ لسنه ١٩٧٩ بشان توظيف العاملين الذين يقومون بأعمال مؤقتة.
(٣) قرار الوزير المختص بالتنمية الإدارية رقم ٤ بشأن توظيف العاملين المتدرجين .
(٤) قرار الوزير المختص بالتنمية الإدارية رقم ١ لسنه ١٩٧٩ [illegible] الخبراء الوطنيين

٤- طـريقة الاختـيار علـى أساس المركز والانتماء الاجتماعي.

٥- الطريقة الشائعة حاليا وهي طريقة المسابقة .

وسـوف نلقـي بعـض الضـوء علي هذه الطرق التي يتم بموجـبها اختيار المتقدمين لهذه الوظائف والتي عادة ما تعلن عنها جهة الإدارة .

١-الحرية المطلقة للإدارة في اختيار الموظفين :

كانت الادارة حرة في اختيار موظفيها وذلك فيما قبل ثورة ٢٣ يوليو سـنة ١٩٥٢ وعندما جاءت الثورة تم تعديل هذه الطريقة لأنها رأت أن فيها شـيء من المحسوبية ويشوبها تسرب النفوذ السياسي والوساطات مما يؤدي إلـي سوء الاختيار, والهبوط بمستوي الموظفين , كما أنها تؤدي إلي انتشار الرشوة.

مع ملاحظة أن هذه الطريقة مازالت سائدة في اختيار بعض العناصر السياسية.

٢- طريقة الانتخاب:

وتكون هذه الطريقة عن طريق الحاصل علي أعلي الأصوات أو عن طريق التعيين القائم علي الانتخاب أي يكون للإدارة اختيار شخص من بين الحاصلين علي أعلي الأصوات دون أن يشترط أن يكون هو الفائز الأول في العملية الانتخابية.

وقد شاب هذه الطريقة أو هذا الأسلوب عدة انتقادات منها أن أسلوب الانتخاب لا يصلح لاختيار الموظفين العمومين بصفة عامة لأن الاختيار قد لا يعـتمد علي الكفاءة وإنما يعتمد علي اعتبارات اخرى علاوة علي اتسام الانتخاب بالدورية بما لا يحقق الاستقرار الوظيفي.

٣- طريقة الاختيار عن طريق الاعداد الفني للموظفين:

وفـي هـذه الطـريقة يتم إعداد الموظفين إعداداً خاصاً في مدارس تنشئها الإدارة وتدبرها لهذا الغرض.

وتعتـبر هـذه الطـريقة هي أفضل الطرق لإعداد الموظفين الفنيين إعـداداً خاصـاً بشـرط أن تراعي الإدارة في قبول هؤلاء الطلبة في هذه المـدارس حاجـة الإدارة فلا يكون الخريجون أكثر مما تستلزمه الوظائف

وتصبح في حاجة إلي العودة لطريقة الاختيار من جديد ... وقد انتقدت هذه الطريقة بأنها تتكلف نفقات كبيرة فيما يتعلق بإعداد المرشحين للتوظف.

٥- طريقة الاختيار عن طريق المركز أو الانتماء الاجتماعي:

وهي لاختيار الاشخاص الذين ينتمون إلي أسر معينة أو طبقة اجتماعية معينة وهي الطريقة التي كانت سائدة فيما مضي إلا أنها اندثرت في العصر الحديث لأنها تتنافي مع مبدأ المساواة ومبدأ الصلاحية في تولي الوظائف العامة.

٦- الطريقة الشائعة حالياً وهي طريقة المسابقة:

وهذه هي الطريقة التي تضمن اختيار أفضل العناصر البشرية , كما أنها تحقق مبدأ تكافؤ الفرص للمرشحين وتؤدي إلي استبعاد العوامل الشخصية , وقد تشتمل المسابقة علي امتحانات تحريرية أو شفهية أو اختبارات عملية . ويعتبر هذا الأسلوب من أكثر الأساليب انتشاراً في معظم دول العالم لتولي الوظائف العامة . ولم تسلم هذه الطريقة من الانتقادات رغم انتشارها في معظم دول العالم.

فقد قيل – أن الامتحانات وخصوصاً التحريرية منها – هي امتحانات مدرسية قد لا تكشف عن أصلح المتقدمين لشغل المناصب العامة. كما أن من الوظائف العامة ما يحتاج إلي صفات شخصية لا يمكن للامتحانات الكشف عنها مثل حسن التصرف السريع في مواجهة المشكلات التي تعرض فجأة. وإن كان هذا النقد علي شيء من الصحة إلا أنه لا يمكن أن يكون سبباً في هدم هذه الطريقة لأنها هي الضمان الوحيد ضد المحاباة وتسرب الفساد إلي مجال الوظيفة العامة(١).

إلا أن تفادياً للانتقادات التي وجهت لهذه الطريقة استحدث المشرع في قانون العاملين الجديد نص المادة ١٧ والتي تنص علي أن " تحدد السلطة المختصة – وهي هنا الوزير المختص أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الهيئة المختص – الوظائف التي يكون شاغلها بامتحان, وتلك التي تشغلها بدون امتحان , فهنا المشرع يجعل الإدارة بالخيار بين سلوك طريق المسابقة

---

(١) تولية الوظائف العامة- للدكتور / محمد السيد محمد الدماصي- جامعة عين شمس

أو عدمه , فإذا قررت الإدارة اتباع طريق المسابقة فإن المادة ١٨ من القانون قد وضعت لها ضوابط يتعين علي الإدارة الالتزام بها وهي :

أن يكـــون التعييـــن بحسب الاسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامـــتحان . وعند التساوي في الترتيب يعين الاعلي مؤهلاً فالاقدم تخرجاً , فإن تساوياً تقدم الاكبر سناً[1].

وتســـقط حقـــوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان.

ويجـــوز التعييـــن من القوائم التي مضي عليها أكثر من سنة إذا لم توجـــد قوائـــم أخري صالحة للترشيح منها , وذلك خلال الستة أشهر التالية لإنقضاء السنة.

وإذا رأت جهـــة الإدارة التعيـــن عن طريق المسابقة فإن المشرع قد الزمها في القانون الجديد أن تتبع ضابطين هما :

١- إذا كـــان المؤهـــل الدراســـي أحد الشروط الواجب توافـــرها فيمن يشغل الوظيفة , فيكون التعيين طبقاً للمؤهل الأعلي , وعند التساوي في المؤهل تكون الأولوية للأعلي في مرتبة الحصول علي الشهادة الدراسية فالاقدم تخرجاً فالأكبر سناً.

٢- إذا كانت الخبرة هي المطلوبة للتعيين فيكون التعيين تـــبعاً لمـــدة الخبرة وهذه الضوابط التي نصت عليها المادة ١٨ من القـــانون ملزمة لجهة الإدارة , بحيث أن إغفالها كلياً أو جزئياً يبطل التعييـــن الذي يتم علي خلافها ويحق الطعن عليها أمام مجلس الدولة الـــذي يجـــب عليه أن يلغي تلك القرارات التي طعن عليها أصحاب الشأن.

وقـــد اســـتثني المشرع من القواعد العامة السابقة , أن يكون للمجند ولمـــن اتم الخدمة الإلزامية الأولوية في التعيين علي زملائه المرشحين معه في نفس مرتبة النجاح.

وإذا كان التعيين في الوظيفة مسابقة , فيكون له الأولوية في التعيين علـــي زملائه الناجحين معه في ذات الامتحان المتساوي معه في درجات أو مرتبة النجاح في الامتحان ويشترط للتمتع بهذه الأولوية الحصول علي درجة

(١) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة- للدكتور / محمد انس قاسم جعفر- جامعة عين شمس.

اخــلاق لا تقــل عــن جيد أو تقارير سرية مرضية . وإذا تعدد المرشحون الــناجحون فــي امتحان المسابقة من الفئات المشار إليها . يكون التعيين من بيــنهم بحســب درجة الأسبقية في الامتحان ومع ذلك يعفي الحاصلون منهم علي المؤهلات اللازمة لشغل الوظيفة في امتحان المسابقة. ولقد نصت المادة ٤٢ من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٨٠ وذلك تكريماً للمجندين الذين أبلوا بلاء حسـناً فــي المعارك وذلك علي : جواز اعفائهم من بعض الشروط اللازمة للتعييــن عــدا المؤهــلات الدراســية اللازمة لشغل الوظيفة ووفقاً للقواعد والشروط التي يصدرها قرار من وزير الدفاع. علي أن يشترط للاستفادة من هذه الميزة أن يتقدم من تنطبق عليه الشروط إلي جهة التعيين في مدة لا تزيد علــي ســتة أشهر من تاريخ أخر خدمة أبلي خلالها بلاء حسناً في العمليات الحربية.

ويــتم تعييــن المرشــحين بمكافأة إذا لم توجد درجات مالية خالية المطلــوب التعييــن فيها وذلك في حدود نسبة ١٠% من عدد العاملين بتلك الجهة.

وقــد نصــت المادة ٤٣ من ذات القانون علي أن يجب علي الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة ووحدات القطاع العام وكذلك الشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة وأصحاب الأعمال الذين لا يقل عدد العاملين لديهم عن عشرة أن يحتفظوا لمن يجند من العاملين بوظيفته أو عملــه أو بوظيفة أو بعمل مماثل إلي أن ينتهي من أداء الخدمة العسكرية والوطنية.

ويجــوز شغل وظيفة المجند أو عمله بصفة مؤقتة خلال هذه المدة . ويعاد الموظف أو العامل إلي الوظيفة أو العمل المحتفظ له به إذا طلب ذلك خــلال ثلاثيــن يوماً من تاريخ تقديم الطلب ويعتبر تاريخ تقديم الطلب هو تاريخ عودته للعمل , وإذا كان غير لائق بسبب إصابة أثناء الخدمة العسكرية يتعين وضعه في وظيفة تلائم إصابته.

وتعتبر خدمة العامل المجند متصلة , فيستحق ترقياته وعلاواته حتى عودتــه إلــي العمــل , كما أن المشرع استحدث في التعديل الأخير لقانون العامليــن الصــادر فــي يوليو سنة ١٩٨٣ حكماً أجاز بمقتضاه تعيين الذين يحصــلون أثــناء الخدمة علي مؤهلات أعلي لازمة لشغل الوظائف الخالية

بـــالوحدة التـــي يعملون بها , متي توافرت فيهم الشروط اللازمة والامتحان اللازم لشغل هذه الوظائف.

ويمنح العامل الذي يعين وفقاً لأحكام هذه الفقرة المضافة أول مربوط الدرجة الوظيفية المعين عليها وعلاوة من علاواتها أو مرتبه السابق يضاف إلـيه هــذه العلاوة أيهما أكبر حتي وإن تجاوز نهاية مربوط درجة الوظيفة المعيــن عليها , وتمنح هذه العلاوة لمن يعاد تعينه في جهة أخري بالمؤهل الأعلـــي الذي حصل عليه. والواضح من هذا الحكم المستحدث أنه مقصور علـــي من يحصل علي المؤهل أثناء الخدمة وبشرط أن تتوافر فيه الشروط اللازمـــه لشغل الوظيفة وفقاً لجدول التوصيف والترتيب المعمول به . ومن الواضـــح أن الميزه التي منحها المشرع هنا تنحصر في الأعفاء من شرطي الأعلان والامتحان .

هل اداه التعيين واحدة ؟

للأجابـــة علي هذا السؤال نرى أن المشرع قسم العاملين الخاضعين للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ إلي فئتين هما :-

أ- شـــاغلو الوظائف العليا : (مدير عام فما فوقها ، ويعينون بقرار من رئيس الجمهورية)

ب- شـــاغلو الوظـــائف الأخرى : ويعينون بقرار من السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامـــة وذلـــك حسب الأحوال) . هذا مع ملاحظة أن الأقدمية في الوظـــيفة تحتسب من تاريخ التعيين بها وهو ما اكدته الماده ٢٤ من القـــانون الجديـــد حيث نصت علي " تعتبر الإقدمية في الوظيفة من تاريخ التعيين فيها ، ومن الملاحظ أيضاً أنه فيما عدا من يعين بقرار مـــن رئيس الجمهورية ، يوضع المعينون لأول مرة تحت الأختبار لمـــدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل " رغم أن هذه المدة كانت اكثر من ذلك في القوانين السابقة علي هذا القانون ".

وتقـــرر صـــلاحيتهم فـــي خـــلال مدة الاختبار ، فإذا ثبت عدم صـــلاحيتهم انتهـــت خدمتهم إلا إذا رأت لجنة شئون العاملين نقلهم إلي وظـــائف أخـــرى علـــي أن يقضوا في هذه الحالة فترة اختبار جديدة . ويشترط في جميع الأحوال – لثبوت صلاحية العامل – أن يجتاز بنجاح بـــرنامج التدريـــب الـــذى تتيحه له الوحدة التي يعمل بها أو الذى تقرر

الوحـــده للتدريب التأهيلي أو التحويلي للمعينين من الخريجين عن طريق وزارة القوى العاملة . ولقد تقررت فتره الاختبار هذه المشار إليها بمثابة ضـــمانة اخـــيرة للـــتأكد من صلاحية الموظف العملية ، بعد التأكد من صلاحيته النظرية . ولهذا تشترط المحكمة الإدارية العليا قضاء هذه المده بصفة فعليه وليس من حق الإدارة أن تقرر فصل العامل لعدم الصلاحية قبل انقضاء هذه المدة وفي نهاية هذه المدة يكون لجهة الإدارة المختصة أن تـــنقله إلي عمل أخر أو أن تفصله من الخدمة [1] . والذي يقوم بتقييم وتقديـــر صلاحية الموظف المعين تحت الاختبار هو السلطة التي تملك التعيين فلها وحدها حق تقدير صلاحيته للوظيفة من عدمه وذلك بالاستناد إلي ايه عناصر تستمد منها قرارها ، وهى تستقل بهذا التقدير بلا معقب علـــيها مـــا دام قرارها يجيء خالياً من اساءة استعمال السلطة. هذا وقد اضـــاف المشـــرع حكماً جديداً في المادة ٧٠ مكرر بمقتضى تعديل سنه ١٩٨٣ بموجبه ليجوز إعادة العامل او منحة الاجازات المنصوص عليها فـــي البندين ١ ، ٢ من المادة ٧٠ من القانون اثناء فترة الاختبار ، لأن حكمـــة الاختبار أن يقوم العامل المعين بواجبات وظيفته فعلاً أثناء فترة الاختبار.

ولنا رأي :-

وهو ضرورة وضع كل من يتولي منصب قيادي وخصوصاً في الإدارة المحلية أن يوضع تحت الاختبار لمدة معينة ثم تقييم اعماله ومدي صـــلاحيته لهـــذا المنصـــب بعد فترة الاختبار هذه ، فإن ثبت صلاحيته يســـتمر فـــي موقعة وذلك إلي أن يثبت تقصيره أو عدم صلاحيته لهذا الموقـــع ، ويكـــون هناك [2] تقييم مستمر لأداء هذه القيادات وذلك عن طـــريق مـــا تـــم إنجازه بنجاح من الخطة المستهدفة ومدى قبول وحب مرؤوسيه له [3].

وأمامـــنا مثال واضح وهو تولي السيد اللواء / محمد عبد السلام المحجـــوب لمحافظـــة الإســـكندرية حيث أنه من اليوم الأول لتولي هذه المســـئولية وضحت بصماته علي تلك المدينة حتي أن شعب الإسكندرية أطلق عليه اسم/عبد السلام المحبوب بدلاً من المحجوب حيث أنه وضع

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٥ يناير سنه ١٩٦٣ س ٨ ص ٤١١

(٢) الإدارة المحلية- مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية- الدكتور/علي الصاوي- طبعة ١٩٩٥ - مكتب نهضة الشرق.

(٣) نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق- الطبعة الأولى- الدكتور/ محمد صلاح عبد البديع السيد- طبعة ١٩٩٦- دار النهضة العربية- القاهرة.

مكتبه وجعله مفتوحاً أمام الفقير قبل الغني وللصغير قبل الكبير والعامل قـبل صاحب العمل . فهذا مثالاً يحتذى به في الإدارة المحليه وأن كان مثالاً فريداً لا نعتقد أنه سوف يتكرر[1]

---

(١) الإدارة المحلية- دراسات في المفاهيم والمباديء العلميه- للدكتور/محمد محمد بدران- طبعة ١٩٨٦- دار النهضة.

الفصل الثاني

وضع مبدأ الثواب والعقاب بصورة ذات فاعليه

وينقسم هذا الفصل إلي ثلاثة مباحث علي النحو التالي :-

المبحث الأول : الجريمة التأديبية والعقوبات التأديبية .

وينقسم هذا المبحث إلي ثلاثة مطالب علي النحو التالي:-

المطلب الأول : الجريمة التأديبية التى يجب معاقبة الموظف بموجبها.

المطلب الثانى : العقوبات التأديبية .

المطلب الثالث : وقف الموظف عن العمل وتبعات ذلك الوقف .

المبحث الثاني : الأجول والمرتبات والحوافز الخاصة بالموظفين في ظل القانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨

المبحث الثالث : لوائح الجزاء المعمول بها في الإدارة المحلية .

المبحث الأول
الجريمة التأديبية والعقوبات التأديبية

الثواب والعقاب هو مبدأ قائم منذ أن خلق الله سبحانه وتعالي الإنسان علـــي هــذه الأرض ، فلقــد عاقــب الله عز وجل آدم حين عصى أمر ربه فإخـــراجه وزوجه من الجنة عقاباً لهما علي المعصية وقال سبحانه وتعالي " اهبطوا منها بعضكم لبعض عدو ".

والثواب هو أثابه المرء علي فعل حسن أو فعل الخير ، والعقاب هو جزاء علي فعل غير حسن أو فعل للشر ، وأن المرء إذا احسن فله وإذا أساء فعليه .

ولا بـــد من أن يكون الجزاء علي الخير بقدر عمل الخير وزيادة ، وأن يكـــون الجزاء علي فعل الشر بقدر عمل الشر وزيادة حتى يكون الأول مشجعاً للخير والثاني زاجراً للشر.

ولو انتقلنا إلي الإدارة المحلية وعمالها وموظفيها نجد أن هناك نظاماً خاصـــاً لتأديـــب العاملين وهذا التأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجـــبات وظيفته . كما أنه من الملائم واللازم أن يكافأ الموظف المجد علي اجـــتهاده بالترقية وغيرها من وسائل الترغيب ، وفي الجانب الآخر فإنه من الضروري أن يعاقب الموظف المهمل علي إهماله بالعقوبة المناسبة .

هـــذا ولقد أحيطت الترقية بضمانات جدية ، وكذلك أيضا من اللازم أن يحـــاط تأديـــب الموظـــف بضمانات تحمي الموظف من التعسف بل لعل الضـــمانات هـــنا الزم وأهم منها في حاله الترقية . وهذا ما اتي به المشرع حيث أن القاعدة العامة لا يوقع علي الموظف عقوبة إلا من الهيئة المختصة ، وبشـــرط أن تكون العقوبة منصوصاً عليها وكذلك بعد استيفاء الضمانات التي نص عليها المشرع.

وسوف نتناول هنا بشيء من الإيجاز النقاط التالية :-

- الجريمة التأديبية التي يجب معاقبة الموظف بموجبها
- هل الدعوى التأديبية تسقط بالتقادم ؟
- ما هي العقوبات التأديبية ؟
- من له السلطة في توقيع العقاب التأديبي ؟

أ- المحاكم التأديبية .

ب- الرؤساء الإداريون الذين يملكون توقيع عقوبات تأديبية .

ضمانات العاملين في مواجهة سلطة التأديب .

وسوف نتناول هذه العناصر تباعا :

المطلب الأول
الجريمة التأديبية التي يجب معاقبة الموظف بموجبها

الجريمة التاديبية أو الذنب الإداري أو المخالفة الإدارية وهي جميعها مســمى لما أقترفه الموظف العام من مخالفة للقانون أو خروج على مقتضى الواجب الوظيفي.[1]

والجــريمة التاديبــية هي سبب القرار الصادر بالعقاب .فلا يعاقب الموظف إلا إذا ارتكب ما من شأنه أن يخل بمقتضيات وظيفته أو ما لا يتفق مع مركزه كموظف عام [2]

هــذا مــع ملاحظة أن القاعدة في الجرائم الجنائية أنها محدده علي ســبيل الحصــر حيث لا يمكن أن يعاقب إنسان كان من كان إلا إذا ارتكب عملاً حرمه القانون صراحة إذا وفقاً للقاعدة العامة لا جريمه إلا بنص . فهذا غير موجود في الجرائم التأديبية . إذا لا يمكن حصر الجرائم التأديبية مقدماً .

وإذا كان القانون قد حرم أعمالاً بعينها فإن هذا ليس معناه أن ما عدا هذه الجرائم مباح [3] . بل يكون لسلطة التأديب – كما سوف نفصله فيما بعد – أن تقدر في كل حالة علي حدة ما إذا كان ما أتاه الموظف مخلاً بواجبات وظيفته أو بمركزه كموظف عام أم لا [4]

علــي أن الرقابة علي ذلك يكون مرجعها مجلس الدولة وهذا هو ما نصت عليه المادة ٧٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة والتى تقضي بأن " كل عامل يخرج علي مقتضي الواجب الوظيفي في أعمال وظيفته ، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامه الوظيفة ، يعاقب تأديباً ".

ومــن هــنا فليس مسئولية الموظف عن ما يرتكب في نطاق عمله الوظيفي فقط بل تمتد المسئولية إلي ما يصدر منه خارج نطاق العمل . حيث أنــه مطالب علي الدوام بالحرص علي اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها حتي ولو كان بعيداً عن نطاق اعمالها ، ومن ثم لا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقه الواجبة فيه والإحترام المطلوب له والذي هو عدته في تمكين الإدارة لسلطتها .

هل المحاكمة التأديبية مستقله عن المحاكمة الجنائية :-

الإجابــة علي هذا السؤال تكون بنعم حيث أن القاعدة العامة تقضي بــأن المحاكمــة التأديبية مستقله عن المحاكمة الجنائية ، فالمحاكمة التأديبية مقصــورة علــي الموظفين دون غيرهم بينما المحاكمة الجنائية عامة تشمل الموظفيــن وغير الموظفين ، وكذلك فإن الجرائم الجنائية محدده علي سبيل

---

(١) الضوابط التي تحكم حرية الموظف في اختيار ملبسه-مجلة النيابة الإدارية- العدد الثاني- مقال للدكتور/عبد المجيد عبد الحافظ سليمان- يوليو سنه ١٩٩٦

(٢) التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه- للدكتور/ثروت محمود عوض محجوب- طبعه ١٩٩٤ جامعة عين شمس .

(٣) التأديب في الوظيفه العامة- دراسة مقارنه- للدكتور/زهوه عبد الوهاب حمود- جامعه الإسكندرية.

(٤) القضاء الإداري- للدكتور/ محمود عاطف البنا- طبعة ٩٨٦ ١- جامعة القاهرة.

الحصر بينما الجرائم التأديبية غير محصورة . حيث أنه يمكن أن يحاكم الموظف تأديبياً وجنائياً عن أمر واحد فيحكم عليه في إحداهما دون الأخرى . ومن ثم لا يمكن أن نفصل بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية حيث أن الأفعال التي يرتكبها الموظف وتكون جرائم جنائية تصبح في ذات الوقت وفي معظم الأحوال جرائم تأديبية لأنه يتنافي مع وضع الموظف العام ومع واجبات الوظيفة العامة أن يرتكب الموظف جريمة جنائية .

وجدير بالذكر أن الجرائم الجنائية إذا كونت في معظم الأحوال جرائم تأديبية فإن العكس غير صحيح كما أن التطابق غير تام في معظم الأحوال.

هل الدعوى التأديبية تسقط بالتقادم ؟

كان قانون سنه ١٩٥١ رقم ٢١٠ بنص في مادته رقم ١٠٢ علي أنه " لا تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلي الموظفين طول تاريخ تركهم الخدمة لأي سبب كان ".

وحيث أن منع التقادم للدعوى التأديبية كان سيفاً مسلطاً علي رقاب الموظفين وهو اقسي مما هو مقرر بالنسبة للجرائم الجنائية ولا يتفق مع توفير الاستقرار للموظف العام . ومن هنا فقد خرج المشرع في القوانين اللاحقة وأخذ بمبدأ تقادم الجريمة التأديبية .

ولقد نصت المادة ٩١ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ المعدل علي أنه :-

" تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضى ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة " هذا مع ملاحظة أن المادة قبل تعديل سنه ١٩٨٣ تجعل السقوط باحدى مدتين :-

سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها ومن هنا اكتفي المشرع بالمده الأخيرة .

والجدير بالذكر أن هذه المدة تنقطع بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الإتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء . وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لإحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة ومع ذلك إذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى إلا بسقوط الدعوى الجنائية .

من هنا يتضح أن الدعوى التأديبية تتقادم وفقاً لمدتين وهما :-

١ - مدة ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها إذا لم تكن الجريمة التأديبية مكونه لجريمة جنائية .

٢ - مده تقادم الدعوى الجنائية إذا كانت الجريمة التأديبية جريمة جنائية في ذات الوقت .

هذا ولقد نص القانون أيضاً علي أنه لا يمنع انتهاء خدمه العامل لأي سبب من الأسباب - عدا الوفاة - من الاستمرار في المحاكمة التأديبية إذا

كان قد بديء في التحقيق معه قبل انتهاء مدة خدمته كما أن المشرع قد وضع حكماً خاصاً بالنسبة إلي المخالفات التى يترتب عليها ضياع حق من [1] الحقوق المالية للدولة حيث يجيز أقامه الدعوى التأديبية بخصوصها حتي ولو لم يكن قد بديء في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة [2]

والجدير بالذكر أن العقوبات التي توقع علي من ترك الخدمة هي الغرامة وهى كالأتي:-

- غرامه لا تقل عن خمس وعشرين جنيهاً ولا تجاوز خمسة أضعاف الاجر الذي يتقاضاه العامل في الشهر عند انتهاء الخدمة .
- وقد استثني المشرع من الحكم المادة ١٤٤ من القانون الخاص بالتأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنه ١٩٧٥ والتي نصت علي أن " تستوفي الغرامة من تعويض الدفعهة الواحدة أو المبلغ المدخر أن وجد عند استحقاقها ، ذلك في حدود الجزء الجائز الحجز عليه أو بطريق الحجز الإدارى [3] ونلاحظ أن المشرع قد إلغى في القانون الجديد عقوبة الحرمان من المعاش التى كانت مقرره في القانونين السابقين .
- ويلاحظ أن توقيع العقوبة التأديبية يكون عن طريق الرئيس الإداري أو المحكمة التأديبية المختصة .

المطلب الثانى
العقوبات التأديبية

العقوبات التأديبية هى الجزاء التأديبي الذى يوقع علي العامل ، وقد اطلق عليها القانون الجديد تسميه الجزاءات التأديبية وهى محددة علي سبيل الحصر ولا يمكن للسلطة التأديبية ان توقع عقوبات تأديبية غير التي نص عليها القانون وحددها وأن ءء خالفت ذلك أصبح قرارها في ذلك باطلاً . ولقد تضمن القانون الجديد رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ في المادة ٨٠ منه علي إجراءات التى يجوز توقيعها وهي علي النحو التالي :-

" الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها علي العاملين هي :-

١- الإنــــذار
٢- أحيل استحقاق العلاوة عن موعدها لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .
٣- الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ، ويجوز أن تجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزاء ربع الأجر شهريا بعد الجزاء الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا .

---

(١) مبدأ المساواة في الوظيفة العامة- دراسة مقارنه- للدكتور/ طلعت حرب محفوظ محمد- جامعة عين شمس .
(٢) فصل الموظف العام- للدكتور/ عناد رضوان محمود جراح- جامعه القاهرة .
(٣) الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامه- دراسة مقارنه- للدكتور/ محمد احمد مصطفي عبد الرحمن- جامعه عين شمس .

٤- الحرمان من نصف العلاوة الدورية .

٥-الوقــف عــن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر .

٦- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمده لا تزيد عن سنتين .

٧- خفض الأجر في حدود علاوة .

٨- الخفض إلي وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة .

٩- الخفــض إلـــي وظيفة في الدرجة الأدني مباشرة مع خفض الأجر إلي القدر الذى كان قبل الترقية .

١٠- الإحالة إلي المعاش .

١١- الفصل من الخدمة.

هــذه الجــزاءات المشــار إليها آنفاً توقع علي العاملين دون شاغلي الوظائف العليا حيث لا توقع عليهم إلا جزاءات.

١- التنبيه .

٢- اللوم .

٣ - الإحالة إلي المعاش.

٤ - الفصل من الخدمة .

ويتضـــاف إلي هذه الجزاءات العقوبات التى توقع علي العاملين الذين تركوا الخدمة وهي ما سبق الإشارة إليها آنفاً .

هــذه العقوبـــات التـــي توقع علي العاملين الخاضعين لأحكام قانون العامليــن المدنييــن بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ أما الطوائف الأخرى من الموظفيــن في الدولة فقد نصت قوانينهم علي عقوبات تأديبية أخرى . ومتى عوقــب الموظف من أجل جريمة إدارية معينه من السلطة المختصة فإنه لا يجوز محاكمته مرة أخرى من أجل ذلك الذنب .

هــذا الأصــل بطبيعة الحال علي الجرائم الإدارية المستمرة ، فإن اســتمرار الموظف في مقارنته المخالفات التي جورى من اجلها يبرر عقابه مرة أخرى .

الفرع الأول

أولاً : من لهم سلطه توقيع العقاب التأديبي

اتي المشرع بنظام المحاكم التأديبية بمقتضي القانون رقم ١١٧ لسنه ١٩٥٨ إلا أن هــذا القانون لم يغل يد الرؤساء الإداريين من توقيع العقوبات التأديبية حيث جعل توقيع العقوبات التأديبية الأقل أهمية من اختصاص هؤلاء الرؤساء الإداريين من ناحية أخرى علي النحو التالي :-

أ- المحاكم التأديبية :-

كمـــا سبق وأن اشرنا فإنه نظم هذه المحاكم القانون رقم ١١٧ لسنه ١٩٥٨ حيــث نصــت عليها المادة ١٨ من هذا القانون وجعلتها فئتين وفقاً

لدرجـــة الموظـــف ، ثـــم جاء قانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢ ونص في المادة السابعة منه علي أن تتكون المحاكم التأديبية من نوعين .

١ – المحـــاكم التأديبـــية للعامليـــن مـــن مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم:

وهذه المحاكم مقرها القاهرة والإسكندرية . وتؤلف هذه المحاكم من دائرة أو أكثر وتشكل كل منها من ثلاثة مستشارين .

٢– المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث – أي الدرجات السادسة حتى الأولي في القانون الحالي .

وهـــذه المحـــاكم أيضاً مقرها القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دائرة تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد علي الأقل وعضوية اثنين من النواب علي الأقل .

هـــذا مع ملاحظة أنه يصدر بالتشكيل قرار من رئيس مجلس الدولة في الحالتين .

ولقد أجاز المشرع إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى بقرار أيضـــاً من رئيس مجلس الدولة يبين عددها ومقارها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية .

هـــذا وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة ، جاز لها أن تنعقد في عاصمه أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلـــك بقرار من رئيس مجلس الدولة . ويتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوى الوظيفى للعامل وقت اقامه الدعوى وهو ما نصت عليه المادة ١٧ مـــن القـــانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢ وقد فرض المشرع حكمين بالنسبة لحالتين لا يمكن تطبق القواعد عليهما وهما :–

أولاً : حالـــة تعدد الموظفين المقدمين للمحاكمة . وهى الحالة التى تكـــون المحكمـــة المختصة بمحاكمة اعلاهم درجة هي المختصة بمحاكمتهم جميعا .

ثانـــياً : تكـــون محاكمة العاملين المنسوبة اليهم مخالفة واحدة أو مخالفـــات مرتـــبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التى وقعت في دائرة اختصاصـــها المخالفـــة أو المخالفات المذكورة . فإذا تعذر تعيين المحكمة ، عيـــنها رئيس مجلس الدولة بقرار منه وهو ما ورد ذكره في المادتين ١٧ ، ١٨ من القانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢

هذا ولقد أضاف قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ إلى الحالتين السابقتين حكما خاصاً بالعمال المنتدبين أو المعارين أو المكلفين وذلك بقولة ... وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها العامل أو المكلف بها هـــي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه وذلك عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة أو التكليف .

وتتولـــي النيابة الإدارية مباشرة الدعوى أمام المحاكم التأديبية وذلك وفقاً لنص المادة ٩ من قانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢ وهذا الاختصاص يشمل إحالة الموظف إلي تلك المحاكم.

وقــد تكون الإحالة نتيجة لتحقيق أجرته النيابة الإدارية . وقد يكون بطلب من الرئيس الإداري.

وتــرفع الدعــوى التأديبيــة من النيابة الإدارية وذلك بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة .

وقد فصلت المواد من ٣٤ إلي ٤٣ من القانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢ الإجراءات التى يجب اتباعها أمام المحاكم التأديبية .

ب – الرؤساء الإداريون الذين يملكون توقيع عقوبات تأديبية :–

جعل المشرع لبعض كبار الموظفين الإداريين سلطة توقيع عقوبات محددة وذلك لمواجهة بعض المخالفات المالية والإدارية قليلة الأهمية .

ولقد تضمن القانون قم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ بتعديلاته اللاحقة تنظيم ذلك في المادة ٨٢ منه وذلك علي النحو التالي :–

١ – لشاغلي الوظائف العليا – مدير عام فما فوقها – وذلك لهم الحق في حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة علي خمسة عشر يومــا . وللرؤســاء المباشــرين ، الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة كل في حدود اختصاصاته حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار او الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوما في السنة ، بحيث لا يزيد مدته في المرة الواحدة علي ثلاثة أيام .

وللســلطة المختصـــة حفــظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله . ولها أيضاً إذا الغت القرار أن تحيل العامل إلي المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار.

٢ – للسلطة المختصة حفظ التحقيق إو إلغاء القرار الصادر بالجزاء أو توقــيع الجــزاءات الواردة في البنود من ١ إلي ٦ فى الفقرة الأولي من المــادة ٨٠ ولا يجوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة علي ستين يوماً سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو علي دفعات ، وكذلك الجزاءان الواردان في البندين ١ ، ٢ من الفقرة الثانية من المادة ٨٠

٣ – يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود ٧ ، ٨ ، ٩ من المادة ٨٠ المشار إليها وذلك في المخالفات الجسيمة التي تحددها لائحة الجزاءات .

٤ – أعطــى المشــرع اختصاص للمحكمة التأديبية بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في ذات المادة ٨٠

<u>التعليق علي ما سبق :–</u>

أولاً : كان المشرع قبل صدور قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ يفـوض حق الرؤساء الإداريين أياً كان مستواها الوظيفى في توقيع عقوبتين فقط هما :-

- عقوبة الإنذار .
- عقوبة الخصم من المرتب في الحدود المشار إليها .

إلا أن القـانون الجديـد المشـار إلـيه سمح للرؤساء الإداريين من المستويات المختلفة بتوقيع أكثر من العقوبتين وذلك علي التفصيل التالي :-

١ – لشـاغلي الوظائف العليا – مدير عام فما فوق – كل في حدود اختصاصـه – توقـيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب " بما لا يجاوز ثلاثيـن يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن ١٥ يوماً – وقد نص تعديل القانون علي حقهم في حفظ التحقيق .

٢ – جاء القانون في تعديل عام ١٩٨٣ بأن جعل إلي جوار شاغلي الوظـائف العليا الرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصـة حيـث خولهـم الحق في حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصـم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة علي ثلاثة أيام .

وواضح أن التعديل المشار إليه جعل سلطة هؤلاء في توقيع الجزاء بالخصم أقل من سلطة شاغلي الوظائف العليا .

٣ – للسـلطة المختصة – وهى هنا – الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة – نوعان من الاختصاصات التأديبية وهما :-

أ- توقيع الجزاءات الستة الأولي الواردة في المادة ٨٠ بحيث لا تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة علي ستين يوماً سواء تم توقيع جـزاء الخصـم دفعة واحدة أو علي دفعات ، كما يجوز لهم توقيع عقوبتي التنبـيه واللـوم بالنسبة إلي العاملين شاغلي الوظائف العليا وهذا اختصاص استحدثه القانون الجديد .

وقد أجاز المشرع لهؤلاء بتوقيع جزاءات – خفض الأجر في حدود عـلاوة والخفض إلي وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القـدر الذي كان عليه قبل الترقية وذلك في المخالفات الجسيمة التي تحددها لائحة الجزاءات .

ومعنى ذلك أنه يجب وضع لائحة جزاءات لكي يمكن ممارسة هذا الاختصاص .

ب- للسـلطة المختصـة المشار إليها الحق في حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله . والتعديل كما يكون بالتخفيض يكون بالتشديد .

مــع ملاحظــة أن تلك السلطة إذا أرادت أن تشدد العقاب فإن ذلك يكون في حدود الاختصاص الذي خوله لها القانون .

أمــا إذا رأت تشديد العقاب بما لا تملكه من اختصاصات فهنا عليها إلغــاء القــرار الصادر بتوقيع العقوبة ثم تحيل العامل إلي المحاكمة التأديبية وذلك في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار بحيث يعتبر مرور تلك المدة دون اعتراض بمثابة موافقة ضمنية علي القرار الصادر بالعقاب .

٤ – تخــتص المحكمــة التأديبية بتوقيع جميع الجزاءات الواردة في المادة ٨٠ من القانون وهذا بطبيعة الحال أن من يملك الأكثر يملك الأقل.

ثانــياً : أجــاز المشــرع للرؤساء الذين يملكون سلطة التأديب أن يفوضــوا فــي اختصاصاتهم وفقاً للقواعد المقررة في القانون رقم ٤٢ لسنه ١٩٧٦ إلا أن الرئـيس الذي يتلقى اختصاصه عن طريق التفويض لا يملك إعادة التفويض وفقاً للقاعدة المقررة [١]

ثالثاً : يجب إلا تتجاوز القرارات الصادرة بالخصم من المرتب في مجموعها مدة شهرين في السنة أي ستين يوماً وهو ما استقر عليه القضاء .

رابعــاً : القــاعدة القانونية تجيز للرؤساء الإداريين سحب القرارات الإداريــة الصــادرة منهم إلا أنه لما كان لكل من الوزير والمحافظ ورئيس مجلــس إدارة الهيــئة العامة أن يعقب علي قرارات الرؤساء التابعين له في خــلال مدة معينه ، فإن لهؤلاء الرؤساء أن يسحبوا قراراتهم قبل أن يستعمل الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس الإدارة رخصته .

أما إذا تدخل أحد هؤلاء – بالتشديد أو بالتخفيف – فإنه يمتنع عليهم فــي هذه الحالة التعقيب علي القرارات الصادرة منهم – الوزير أو المحافظ ... الخ، باعتبارهم سلطة أعلي ، فكأن القرار صدر منهم بداءة.

أي أن الوزيــر أو المحــافظ أو رئيس مجلس الإدارة إذا تدخل في القرار الصادر من الرؤساء الأدنى منه بالتخفيف أو التشديد هنا يعتبر القرار كما لو كان صادراً منه مباشرة.

ثانياً : ضمانات العاملين في مواجهة سلطات التأديب

العامل بلا شك هو الطرف الضعيف أمام سلطات التأديب التي تعتبر فــي غاية الخطورة إذا أساء استخدامها الرؤساء. ومن هنا فإن العامل يكون أحــوج الحاجة إلي ضمانات تعطيه الحق في الدفاع عن نفسه وذلك لإظهار براءته.

ولقد حرص المشرع والقضاء معاً علي توفير قدر من هذه الضمانات من أهمها ما يلي :

١– جعــل المشــرع التحقــيق فــي يد هيئة مستقلة تتمتع بكافة الضــمانات التي تكفل حيدة التحقيق وهي النيابة الإدارية .. وهذا ما جاء به

---

(١) نظرية التفويض الإداري- دراسة مقارنه- للدكتور/ محمد إبراهيم أحمد الوالي- جامعه عين شمس

قانون سنة ١٩٨٣ المعدل لقانون العاملين المدنين بالدولة حيث نص في المادة ٧٩ مكرر بأن النيابة الإدارية هي الجهة المختصة دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا. كما تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين حيث أن البند رقم ٢ ينص علي مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة علي تنفيذ الموازنة العامة وينص البند رقم ٤ علي الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة .

٢- تتبع النيابة الإدارية في إجراءات التحقيق الإجراءات الواردة في قانون الإجراءات الجنائية وأي مخالفة لهذه الإجراءات تستوجب بطلانها وبالتالي بطلان المحاكمة الإدارية التي تمت بموجبها.

والأصل العام هو أن يكون التحقيق كتابة إلا أن المشرع قد أجاز مبدأ التحقيق الشفهي في المخالفات اليسيرة التي لا يزيد الجزاء فيها علي عقوبتي الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز ثلاثة أيام – بشرط أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء وهو ما نصت عليه المادة ٧٩ من القانون ..

٣ – أجاز القانون للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى في غيبته – وهذا يقع تحت مراقبة القضاء .

٤ – للموظف المحال للمحاكمة التأديبية الحق في طلب تنحية رئيس المحكمة أو أحد أعضائها وذلك في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات ، وهنا يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى.

٥ – قد تتطلب الدعوى سماع شهود وهنا لا يتم أداء الشهادة إلا بعد حلف اليمين ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور بالإحكام المقررة لذلك وتقوم المحكمة بتحرير محضراً بما يقع من الشاهد وتحيلة إلي النيابة العامة إذا رأت في الأمر جريمة .

ويلاحظ هنا أنه إذا كان الشاهد من الموظفين العموميين جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى واخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو إذا امتنع عن الشهادة ، كما يجوز للمحكمة في جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد واحضاره وهو ما نصت عليه المواد ٢٧ ، ٣٦ من قانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢

٦ – جاز المشرع للموظف أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محامياً وأن يبدى دفاعه كتابه أو شفاهه وللمحكمة أن تقرر حضور المتهم شخصياً.

وفي حالة عدم حضور المتهم – يجوز بعد أخطاره – محاكمته والحكم عليه غيابياً. وهو ما نصت عليه المادة ٣٧ من القانون .

٧ – أوجب القانون أن تصدر الإحكام مسببة وأن يوقعها رئيس المحكمة والأعضاء الذين أصدروها كما يجوز تأجيل النطق بالحكم أكثر من مرة ، مع ملاحظة أن مبدأ التسبيب يسرى أيضاً علي القرارات التأديبية التي تصدر من الرؤساء وهو ما نصت عليه المادة ٧٩ من القانون والتى أوجبت أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً [١]

٨ – المحاكم التأديبية تصدر أحكاما قضائية وقد أجاز المشرع الطعن عليها باعتبار أنها أحكام نهائية وذلك علي النحو التالي :-

أ – أجاز القانون الطعن علي أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا حيث يخضع لذات الشروط والإجراءات المقررة للطعن في الإحكام الإدارية الأخرى فيما عدا ما استثناه المشرع صراحة وأهم هذه الاستثناءات هي :-

- أن المشرع في القانون رقم ١١٨ لسنه ١٩٥٨ قد حدد ذوى الشأن الذين يجوز لهم الطعن في الأحكام التأديبية . وقصرهم علي رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية ، وعلي رئيس هيئة مفوضي الدولة بناء علي طلب من العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة .

- كما رأينا قد أوجب القانون علي رئيس هيئة مفوضي الدولة أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول .

- نصت المادة ٥٠ من القانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢ علي أنه لا يترتب علي الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك ، كما لا يترتب علي الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك .

<u>ولنا رأي علي هذا وهو اننا نري وخصوصاً في لحكام المحاكم التأديبية ضرورة وقف التنفيذ لحين استنفاذ الطعن لمام المحكمة الإدارية</u>

---

(١) نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الإفراد- للدكتور/محمد السيد عبد المجيد البيدق- طبعة ٢٠٠٢ جامعة القاهرة.

او المحافظ او رئيس مجلس الإدارة رخصته .

اما اذا تدخل احد هؤلاء – بالتشديد او بالتخفيف – فإنه يمتنع عليهم فى هـذه الحالـة التعقيب على القرارات الصادرة منهم – الوزير او المحافظ – ... الخ . باعتبارهم سلطة اعلى ، فكأن القرار صدر منهم بداءة . .

اى ان الوزير او المحافظ او رئيس مجلس الإدارة اذا تدخل فى القرار الصادر من الرؤساء الادنى منه بالتخفيف او التشديد هنا يعتبر القرار كما لو كان صادراً منه مباشرة .

ثانيا :ضمانـات العاملين فى مواجهـة سـلطات التأديب

العـامل بلا شك هو الطرف الضعيف امام سلطات التأديب التى تعتبر فى غاية الخطورة اذا اساء استخدامها الرؤساء . ومن هنا فإن العامل يكون احـوج الحاجة الى ضمانات تعطيه الحق فى الدفاع عن نفسه وذلك لإظهار براءته .

ولقـد حرص المشرع والقضاء معاً على توفير قدر من هذه الضمانات من اهمها مايلى :

١ – جعـل المشرع التحقيق فى يد هيئة مستقلة تتمتع بكافة الضمانات الـتى تكفل حيدة التحقيق وهى النيابة الإدارية .. وهذا ماجاء به قانون سنة ١٩٨٣ المعـدل لقـانون العامليـن المدنين بالدولة حيث نص فى المادة ٧٩ مكرر بان النيابة الإدارية هى الجهة المختصة دون غيرها بالتحقيق الإدارى مع شاغلى الوظائف العليا . كما تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات الناشئة عن ارتكاب الافعال المحظورة الواردة بالبندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ مـن قانون العاملين حيث ان البند رقم ٢ ينص على مخالفة الاحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وينص البند رقم ٤ على الاهمال او التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة .

٢ – تتبع النيابة الإدارية فى إجراءات التحقيق الإجراءات الواردة فى قـانون الإجراءات الجنائية واى مخالفة لهذه الإجراءات تستوجب بطلانـها وبالتالى بطلان المحاكمة الإدارية التى تمت بمجبها .

والاصل العام هو ان يكون التحقيق كتابة الا ان المشرع قد اجاز مبدأ التحقيق الشفهى فى المخالفات اليسيرة التى لا يزيد الجزاء فيها على عقوبتى الانـذار او الخصـم مـن الاجر بما لا يجاوز ثلاثة ايام – بشرط ان يثبت

مضمونه فى القرار الصادر بتوقيع الجزاء وهو مانصت عليه المادة ٧٩ من القانون .

٣ – اجـاز القانون للموظف ان يحضر بنفسه جميع اجراءات التحقيق الا اذا اقتضت مصلحة التحقيق ان يجرى فى غيبته – وهذا يقع تحت مراقبة القضاء .

٤ – للموظـف المحال للمحاكمة التأديبية الحق فى طلب تنحية رئيس المحكمـة او احـد اعضـائها وذلك فى حالة وجود سبب من اسباب التنحى المنصـوص عليها فى قانون المرافعات ، وهنا يجب عليه التنحى عن نظر الدعوى .

٥ – قـد تتطلب الدعوى سماع شهود وهنا لا يتم اداء الشهادة الا بعد حلف اليمين ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن اداء الشهادة او شهادة الزور بالاحكام المقررة لذلك وتقوم المحكمة بتحرير محضـراً بمـا يقـع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة اذا رأت فى الامر جريمة .

ويلاحـظ هنا انه اذا كان الشاهد من الموظفين العموميين جاز للمحكمة ان تحكم عليه بالانذار او الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين وذلك اذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى واخطاره بالجلسة المحددة مرة اخرى او اذا امتـنع عـن الشهادة ، كما يجوز للمحكمة فى جميع الاحوال ان تأمر بضبط الشاهد واحضاره وهو مانصت عليه المواد ٢٧ ، ٣٦ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

٦ – اجاز المشرع للموظف ان يحضر جلسات المحاكمة بنفسه او ان يوكـل عـنه محامـياً وان يبدى دفاعه كتابة او شفاهة وللمحكمة ان تقرر حضور المتهم شخصياً . وفى حالة عدم حضور المتهم – يجوز بعد اخطاره – محاكمته والحكم عليه غيابياً . وهو مانصت عليه المادة ٣٧ من القانون .

٧ – اوجـب القـانون ان تصـدر الاحكام مسببة وان يوقعها رئيس المحكمة والاعضاء الذين اصدروها كما يجوز تأجيل النطق بالحكم اكثر من مرة ، مع ملاحظة ان مبدأ التسبيب يسرى ايضاً على القرارات التأديبية التى

٨ – المحـــاكم التأديبـــية تصـــدر أحكاما قضائية وقد أجاز المشـــرع الطعـــن عليها باعتبار أنها أحكام نهائية وذلك علي النحو التالي :-

أ – أجـــاز القانون الطعن علي أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمـــة الإداريـــة العليا حيث يخضع لذات الشروط والإجراءات المقـــررة للطعـــن في الإحكام الإدارية الأخرى فيما عدا ما استثناه المشرع صراحة وأهم هذه الاستثناءات هي :-

- أن المشـــرع في القانون رقم ١١٨ لسنه ١٩٥٨ قد حـــدد ذوى الشـــأن الذيـــن يجوز لهم الطعن في الأحكام التأديبية . وقصـــرهم علـــي رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإداريـــة ، وعلـــي رئيس هيئة مفوضي الدولة بناء علي طلب من العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة .

- كما رأينا قد أوجب القانون علي رئيس هيئة مفوضي الدولـــة أن يقـــيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول ..

- نصـــت المادة ٥٠ من القانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢ علـــي أنـــه لا يترتب علي الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفـــيذ الحكـــم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلـــك ، كمـــا لا يترتب علي الطعن أمام محكمة القضاء الإدارى في الأحكـــام الصـــادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك .

ولـــنا رأى علـــي هذا وهو اننا نرى وخصوصاً في احكام المحاكم التأديبـــية ضـــرورة وقف التنفيذ لحين استنفاذ الطعن امام المحكمة الإدارية

العلـــيا لأن التنفيذ قبل صدور حكم في الطعن يؤدى الي اضرار مادية واد
للموظف فيما لو صدر حكم في الطعن يلغي احكام المحكمة التأديبية .

ويلاحظ هنا ملاحظتين هما : [(١)،(٢)].

١ – ان القرارات الإدارية الصادرة من الرؤساء الإداريين هى قرارات يجــوز التظلم منها لدى مصدر القرار او لدى رئيسه ، ومن هنا فإنه يجوز لمصدر القرار او رئيسه ان يسحب القرار التأديبى او يعدله لعدم المشروعية والتعويض عنها اذا ترتب عليها ضرر ، كل ذلك وفقاً للقواعد العامة المتعلقة بقضاء الالغاء وقضاء التعويض.

٢– المحكمــــة الإداريـــة العليا جعلت القرارات التى تصدرمن مجالس التأديب وكانــــها احكام تصدر من المحاكم التأديبية حيث اجازت الطعن فيها مباشــــرة امام المحكمة الإدارية العليا وذلك من حيث ملاءمة الجزاء التأديبى الواقع على الموظف .

المطلب الثالث

وقــف الموظــف عن العــمل وتبعـــــات ذلك الـــــوقف

هناك ثلاثة انواع من الوقف يتعرض لها العامل وهى :–

١ – الوقف عن العمل كعقوبـــة :

وهـــو مانصت عليه المادة ٨٢ من قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

وهـــذا النوع من الوقف يكون من سلطات الوزير او المحافظ ورئيس الهيئة المختص .

٢ – الوقف بقوة القـــانون :

وهـــو مانصــــت علــيه المادة ٨٤ من القانون المشار اليه حيث نصت على:–

" كـــل عامل يحبس احتياطياً او تنفيذاً لحكم جنائى يوقف بقوة القانون عـــن عمله مدة حبسه ويوقف صرف لجره فى حالة حبسه احتياطياً او تنفيذاً لجكم غير نـــهائى ويحرم من كامل لجره فى حالة حبسه تنفيذاً لحكم جنائى

---

(١) انقضاء الدعوى التأديبية – دراسة مقارنة – للدكتور / محمد محمود ندا – جامعة عين شمس .
(٢) دعــوى الالغـــاء امـــام القضاء الإدارى – الكتاب الاول – للدكتور / محمد ماهر ابو العينين – طبعة ١٩٩٦ – دار الطباعة الحديثة .

نـــهائى. ويعرض الامر عند عودة العامل الى عمله على السلطة المختصة لـتقرير ما يتبع فى شأن مسئولية العامل التأديبية . فاذا اتضح عدم مسئوليته صرف له نصف اجره الموقوف . وهذا الوقف يتم بقوة القانون ويزول ايضاً بقـــوة القـــانون . ومن ثم يكون الاختصاص بالنظر فى مدى جواز صرف مرتـــب الموظـــف الـــذى يحـــبس تنفيذاً لحكم نـــهائى انما يكون " للسلطة المختصـــة " وهـــى الوزيـــر او المحافظ او رئيس مجلس إدارة الهيئة وذلك حسب الاحوال .

٣ – الوقف لصالح اجراءات التحقيق :

وهذا النوع من انواع الوقف نصت عليه المادة ٨٣ المعدلة من القانون سالف الذكر والتى تنص على:-

" لكـــل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الاحوال ان يوقف العامل عن عمله احتياطياً اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ، لمدة لا تـــزيد علـــى ثلاثة اشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبـــية المختصـــة للمدة التى تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف اجره ابتداء من تاريخ الوقف .

ويجـــب عـــرض الامـــر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر صـــرف او عدم صرف الباقى من اجره فاذا لم يعرض الامر عليها خلال عشرة ايام من تاريخ الوقف . وجب صرف الاجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأنه .

وعلـــى المحكمـــة التأديبـــية ان تصـــدر قرارها فى خلال هذه المدة ، ويصرف الاجر كاملاً ، فاذا برىء العامل او حفظ التحقيق او عوقب بعقوبة الانذار او الخصم من الاجر لمدة لا تجاوز خمسة ايام . صرف اليه مايكون قـــد اوقـــف صرفه من اجره . فاذا جوزى بجزاء اشد ، تقرر السلطة التى وقعـــت الجزاء ما يتبع فى شأن الاجر الموقوف صرفه . فاذا جوزى بجزاء الفصـــل ، انتهت خدمته من تاريخ وقفه ، ولا يجوز ان يسترد منه فى هذه الحالة ما سبق ان صرف له من اجر " .

ويتبين من هذه المادة انـــها تقيم الوقف الاحتياطى على اساس الاحكام التالية وهى :-

أ – الوقـــف الاحتياطى للعامل لا يكون الا اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك .

ب – يصدر قرار الوقف من ثلاث جهات هى :–

١ – السلطة المختصة اى الوزير او المحافظ او رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة او من يفوضه احدهم وذلك وفقاً للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

٢ – من مدير النيابة الإدارية وذلك وفقاً لتعديل القانون الصادر فى ١٩٨٣ .

٣ – واخيراً لرئيس مجلس الوزراء الحق فى وقف الموظف عن اعمال وظيفته او ابعاده عنها اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وبناء على طلب هيئة الرقابة الإدارية .

ماهى العقوبات التبعية على الوقف ؟

هناك تبعات تقع على الموظف من جراء توقيع جزاءات معينة عليه . ومن هذه التبعات . الحرمان من الترقية كعقوبة تبعية :

وقد جرى المشرع فى جميع قوانين التوظيف المختلفة على حرمان العامل الذى توقع عليه عقوبة تأديبية من الترقية فترة من الزمن قد تطول هذه الفترة او تقصر بحسب جسامة العقوبة .

وقد حدد هذه الفترة القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة ٨٥ وذلك على النحو التالى :–

١ – ثلاثة اشهر فى حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة ايام الى عشرة

٢ – ستة اشهر فى حالة الخصم من الاجر او الوقف لمدة ١١ يوماً الى ١٥ يوماً .

٣ – تسعة اشهر فى حالة الخصم من الاجر او الوقف مدة تزيد على خمسة عشر يوماً وتقل عن ثلاثين يوماً .

٤ – سنة فى حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوماً او فى حالة توقيع جزاء خفض الاجر .

٥ – مدة التأجيل او الحرمان فى حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة او الحرمان من نصفها .

وتحسب فترات التأجيل المشار اليها فى المادة السابقة من تاريخ توقيع الجزاء ولو تداخلت فى فترة اخرى مترتبه على عقوبة سابقة ، فهنا تندمج الفترة القصيرة فى فترة التأجيل الطويلة او مابقى منها.

ولنا رأى هنا بخصوص المادة السابقة :

وهــو ان هذه العقوبة وان كانت تبعية الا انــها فى احيان كثيرة يفلت مـــنها بعــض الموظفين وتصيب البعض الآخر حيث انــها تصيب من هم مؤهليــن للترقية وصالحين لها ، بينما الذين لم يحلِ عليهم الدور فى الترقية يفلتون منها .

ونــرى ان يعدل القانون على ان يوضع الامر فى يد المحكمة التأديبية حيــث يجب ان يتضمن حكمها ماتراه مناسباً من الحرمان من الترقية المدة التى تراها ، حيث اننا نرى ان ذلك يشكل عقوبتان فى عقوبة واحدة تصيب البعض دون الآخر رغم وحدة المخالفة .

محــو الجزاءات التأديبيــة وآثــارها :

تضــمن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة ٩٢ منه القواعد التى تمحــو بموجــبها الجــزاءات التأديبية الموقعة على العاملين وذلك بانقضاء الفترات التالية :

١ – ستة اشهر فى حالة التنبيه واللوم والانذار والخصم من الاجر مدة لا تجاوز خمسة ايام .

٢ – سنة فى حالة الخصم من الاجر مدة تزيد على خمسة ايام

٣ – سنتان فى حالة تأجيل العلاوة او الحرمان منها .

٤ – ثــلاث سنوات بالنسبة الى الجزاءات الاخرى عدا جزائى الفصل والاحالة الى المعاش بحكم او قرار تأديبى . ويتم محو هذه الجزاءات بقرار من لجنة شئون العاملين بالنسبة لغير شاغلى الوظائف العليا ، اذا تبين لها ان سلوك العامل وعمله – منذ توقيع الجزاء – أصبح سلوكاً قويماً يرضى عنه رؤساءه وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبديه الرؤساء عنه فى هذا الشأن .

ويتم المحو بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا بقرار من السلطة المختصة ويترتــب علــى محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر علــى الحقوق والتعويضات التى تترتب نتيجة له وترفع اوراق الجزاء وكل مايشير اليه من ملف خدمة العامل .

ولا شــك فــى ان محو هذه الجزاءات هو باب من ابواب قبول التوبة للموظــف الذى عاد إلى صوابه . وهو بدون شك راحة نفسية للموظف حتى تنتظم حياته ويحسن فى اداء عمله .

هذا ولقد قضت محكمة القضاء الإدارى بالاسكندرية تطبيقاً لهذه المادة بقولهــا " ان الآثــار التى تترتب على محو الجزاء هى اعتباره كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل ، فهو لا يزال بالنسبة إلى الماضى ولا يزول ما ترتب علــيه ، ولكن تطوى صفحته وترفع أوراق العقوبة من ملف خدمة العامل . وذلــك حتى لا يترك الجزاء اثراً غير مباشر فى وزن العامل مستقبلاً اذا ما اريد تقدير كفايته او ترشيحه لمنصب معين مثلاً . ومن ثم فليس معنى محو الجزاء اعادة الحال الى ماكانت عليه قبل توقيعه .

فــالمحو ليس سحباً للجزاء الذى يعدم القرار المسحوب وماترتب عليه من آثار من يوم صدوره .

ولذلك فإنه ليس من آثار محو الجزاء اذا ماكان بالخصم من المرتب او الحــرمان من العلاوة او خفض المرتب اعادة الحال الى ماكانت عليه وذلك بــرد المخصــوم من المرتب او منح العلاوة المحروم منها او منح المرتب كاملاً بدون خفضا اعتباراً من تاريخ محو الجزاء[1] .

ومن هنا فان معنى محو الجزاء هو إزالة كل اثر له فى ملف العامل ، واعتــباره كأن لم يكن ، ومقتضى ذلك ان لا يكون للجزاء الذى تقرر محوه اى اثر على حياة العامل الوظيفية المستقبلة بحيث لا يمكن غبنه فى موازنة بينه وبين غيره على اساس سبق توقيع جزاء عليه . واما بالنسبة للآثار التى تحققت فى الماضى فإنــها تظل سارية المفعول . كما سبق وان بينا ذلك[2].

---

(١) دعوى رقم ٢٧٨ لسنة ٣٤ ق ، الصادر الحكم فيها فى ٨ / ٤ / ١٩٨٢
(٢) نــهاية القرار الإدارى عن غير طريق القضاء – للدكتور / حسنى درويش عبد الحميد – طبعة ١٩٨١ دار الفكر العربى – القاهرة .

المبحث الثانى

الأجور والمرتبـات والحوافـز الخاصـة بالموظفـين فى ظل القانـون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

عندما يلتحق العامل بالعمل لدى جهة الإدارة او غيرها من جهات العمل ، فإنه يحصل فى مقابل هذا العمل على اجر او مرتب دورى وعادة مايكون شهرياً ، هذا بخلاف مايحصل عليه فى بعض جهات العمل من مقابل مادى آخر فى صورة علاوات او حوافز او بدلات ٠٠٠الخ من مقابل مادى ، وهذا المقابل يختلف من جهة الى اخرى ومن عمل الى آخر .

وسوف نتناول هنا ما يحصل عليه الموظف اثناء الخدمة من مقابل مادى واول مايحصل عليه الموظف فى عمله هذا هو المرتب فى مقابل العمل حتى ان الانقطاع عن العمل بدون اذن او عذر مقبول يقابله الخصم من المرتب وفقاً لقاعدة الاجر مقابل العمل (وهى قاعدة عامة) او حالة الحصول على اجازة بدون اجر .

١ – المرتـب:

وهــو المقــابل المادى الذى يتقاضاه العامل من الدولة فى مقابل اداء عمله، وقد يضاف الى هذا المقابل المادى العلاوة بانواعها والترقية والمعاش والمكافآت الاخرى التى يحصل عليها العامل فى خلال حياته الوظيفية .

ولــو اخذنا عنصر المرتب لوجدنا انه عبارة عن المبلغ الذى يتقاضاه الموظــف شــهرياً فــى مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة . ولقد جرت قوانين العامليــن المختلفة على تسميته باسم مرتب ولكن ابتداء من القانون رقم ٥٨ لســنة ١٩٧١ ســماه المشرع " اجراً " . ويحدد لكل وظيفة بحسب درجتها مربوط يبدأ به من يشغلها لاول مرة .

ولا يراعى فى تقدير المرتب او الاجر مجرد التكافؤ مع مقدار مايؤديه الموظــف من عمل . بل يعتد فى ذلك بجملة اعتبارات اخرى خاصة بمكانة الوظيفة الاجتماعية والمظاهر التى تحتاج اليها ، وما قد تتطلبه فى صاحبها من عناء الاغتراب .

كــل ذلــك جعل المشرع يحيط المرتب وما فى حكمه بضمانات تكفل وصوله إلى الموظف لينفقه على مصالحه .

بدون مرتب ، سواء اكانت اجازة خاصة ام اجازه مرضية تجاوزت النطاق المأجور منها ، وكذلك كما فى بعض حالات الوقف عن العمل ٠٠ كما سبق وان اوضحنا ٠٠ وبالاضافة الى حالة صدور قرار او حكم بالخصم من المرتب كجزاء تأديبى .

وفى حالة نهاية الخدمة الوظيفية فان الموظف يحصل على معاش او مرتب تقاعد اذا توافرت فيه شروط استحقاقه التى اهمها سبق استقطاع نسبة مئوية من المرتب اثناء الخدمة خلال مدة لا تقل عن عدد معين من السنين ٠ ولا ينتهى الحق فى المعاش بمجرد وفاة صاحبه وانما ينتقل اغلب مقداره الى مستحقيه من الورثة ٠ واذا لم تتوافر شروط استحقاق المعاش ، يمنح الموظف عن كل سنة من سنوات الخدمة مبلغاً من المال مكافأة تعادل فى العادة شهر او اكثر عن كل سنة من سنوات الخدمة وبصرف النظر عن سبق الاستقطاع من المرتب اثناء مدة الخدمة .

<u>القانون أعطى حماية خاصة للمرتب الذى يتقاضاه الموظف :</u>

لما كان المرتب الذى يتقاضاه الموظف من عمله يحتل المكانة الهامة فى حياة الموظف معتمداً هو واسرته عليه لمواجهة متطلبات الحياة فى معيشته ، فقد احاط به القانون بسياج قانونى معين حيث حرم القانون اجراء الخصم من المرتب او توقيع الحجز عليه الا وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء او لاداء مايكون مطلوب للحكومة بسبب يتعلق باداء الوظيفة ، وقد منع القانون مجاوزة الخصم من المرتب الا فى حدود ربع الراتب شهرياً .

ولقد نصت القوانين المتعاقبة على ذلك ومنها القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ والمعدل بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٢ على انه :-

" لا يجوز اجراء خصم او توقيع حجز على المبالغ الواجبة الاداء من الحكومة او المصالح العامة و مجالس المحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية والمؤسسات العامة للموظف او للعامل مدنياً كان او عسكرياً بصفة مرتب او اجر او راتب اضافى او حق فى صندوق او ادخار او معاش او مكافأة او اى رصيد من هذه المبالغ الا فيما لا يجاوز الربع وذلك لوفاء نفقة محكوم بها من جهة الاختصاص او لاداء مايكون مطلوباً لهذه الهيئات من الموظف او العامل بسبب يتعلق باداء وظيفته او لاسترداد ما صرف اليه بغير وجه حق من المبالغ ، او بصفة بدل سفر او اغتراب او بدل تمثيل او ثمن عهدة شخصية . وعند التزاحم تكون الاولوية لدين النفقة . ومع ذلك

الموظـف او العـامل بسبب يتعلق باداء وظيفته او لاسترداد ما صرف اليه بغـير وجه حق من المبالغ ، او بصفة بدل سفر او اغتراب او بدل تمثيل او ثمـن عهـدة شخصية . وعند التزاحم تكون الاولوية لدين النفقة . ومع ذلك تجوز الحوالة دون الحجز فيما لا يجاوز ربع الباقى بعد الربع الجائز الحجز علـيه ، طـبقاً للفقـرة السـابقة لاداء مايكون مطلوب للهيئات المذكورة او للجمعـيات التعاونـية او المحال التجارية المرخص لها فى البيع للموظفين والعمال بالاجل ثمناً لمشتريات تتصل بشئون المعيشة الضرورية للموظف او العامل او مايستحق على اى منهما من رسوم ومصروفات دراسية او اقساط تأميـن على الحياة او رسم اشتراك فى جمعية تعاونية منشأة طبقاً للقانون أو نـاد للموظفين او للعمال او جمعية او مؤسسة خاصة منشأة طبقاً للقانون او للوفـاء بالقـروض الـتى تمنحها هذه الهيئات او اقساط الاكتتاب فى اسهم الشـركات المنشـأة طبقاً للقانون . ويشترط لصحة الحوالة ان يصدر بـها إقـرار مكـتوب من الموظف او العامل إن تقبلها الجهة التابع لها المحيل او التى تتولى الصرف " .

ومـن هـنا يتضح ان الاصل فى المرتب هو مقابل العمل وهو مابداه القضاء ودعمته المحكمة الإدارية العليا . ومن المقرر ان يمنح الموظف عند التعيين اول مربوط الدرجة المقررة للوظيفة او المربوط الثابت للوظائف التى مـن هـذا النوع ، وذلك وفقاً للجدول المرافق لقانون العاملين مع ملاحظة امكان منح بعض العاملين مرتبات اكبر من ذلك " وهم بعض الموظفين ذوى الطبيعة الخاصة " .

<u>٢ - العلاوات والمكافـآت والحوافـز التى يحصل عليها الموظف :</u>

سـبق لنا ان تناولنا فى هذا البحث العلاوات والمكافآت والحوافز التى يحصل عليها الموظف اثناء الخدمة وهى كما رأينا :-

١ - العلاوات الدوريـة .

٢ - العلاوات التشجيعيـة .

٣ - العلاوات الإضافيـة .

٤ - المكافـآت .

وقـــد تناولنا ذلك بالتفصيل وابدينا رأينا فى ان مايحصل عليه الموظف وخصوصـــاً فـــى الإدارة المحلية لا يتناسب مطلقاً مع متطلبات الحياة . وقد عرضنا للجدول المرافق بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ووجدنا ان العلاوات الـــتى يتقاضـــاها شـــيىء هزيل ومضحك ٠٠ (هل تعلم ان علاوة حصول الموظف على درجة الماجستير او الدكتوراه فى اثناء الخدمة هى ٥ جنيهات – خمسة جنيهات – نعم خمسة جنيهات واكررها وتعطى على المرتب شهرياً – انـــنا لو اعطينا هذا المبلغ لعامل جمع القمامة من المسكن فى الشهر لالقاه فى الوجه ولأقسم الا يقترب من المسكن الى الابد ٠٠)

الـــيس هـــذا شيء من الاحباط وعدم التشجيع على البذل والعطاء ٠٠ انه لا يوجـــد تكافيء بالمرة بين اصحاب المؤهل الواحد فى الدولة من مشرقها الى مغربـــها .

نـــرى من حصل على مؤهل عالى مثلاً وعين فى الإدارة المحلية منذ عـــام ١٩٨٠ تجد ان راتبه لا يتعدى ال ٣٠٠ جنيه فى حين ان زميله الذى عيـــن مثلاً فى وزارة المالية قطاع الجمارك قد حصل على راتب يتعدى ال ٥٠٠ جنـــيه فى الشهر ونرى آخر خلاف الاثنين جاء حظه للعمل فى احدى شركات البترول تجد راتبه قفز الى مايقرب من ال ١٥٠٠ جنيه وهذا تفاوت كبير جداً .

وان ذلـــك يجعـــل عدم تكافيء للفرص ويشجع على الانحراف بشتى صوره .

ونرى ضرورة وضع حد لهذا التفاوت بين اصحاب المؤهل الواحد فى قطاعات مختلفة حيث يجب ان يكون – اذا جاز ان يكون هناك تفاوت فليكن يسيراً وليس كبيراً .

<u>ونـــــرى تعقيبـــاً على ذلك :</u>

ان يكـــون تحديد الراتب على اساس واقعى لمتطلبات الحياة الفعلية من مأكل ومشرب وملبس ومسكن . لا على اساس وضع الرأس فى الرمال كما تفعل النعامة عندما ترى الخطر قادماً عليها .

فمـــثلاً شـــاب تخـــرج مـــن الجامعـــة يكون فى حاجة الى المتطلبات الضرورية وهى بلا جدال كالأتى :

عصابات السرقة بالاكراه . ولقد ثبت من الاحصائيات ان الغالبية من هؤلاء اما شباب من الجامعات او حديثى التخرج .. هل هذا الاسلوب يقضى على الجريمة ام يشجع عليها ؟؟

الامر متروك لاولى الامـــــر .

المبحث الثالث

لوائـــــح الجـــزاءات المعـــــمول بـــــها فى الإدارة المحليـــــــــة

مـــبدأ الثواب والعقاب من المبادىء التى وجدت مع وجود البشر على الارض . وهذا المبدأ شرعه الله لعباده فنجد ان القرآن الكريم يحدثنا عن ان " مـــن احسن فلنفسه ومن اساء فعليها " وكذلك ان " الحسنة بعشرة امثالها " وكذلك يحدثنا على ان " الله سبحانه وتعالى لا يضيع اجر من احسن عملاً"

" وان جزاء سيئة بسيئة مثلها " وان هناك آيات كثيرة فى القرآن الكريم توضح ان الجزاء مطلوب سواء سلباً او إيجاباً ...

ومـــن هـــنا ســـن البشـــر القوانيـــن التى تحاسب المخطىء وتكافىء المصيب.. ومن هنا نرى ان قانون العقوبات وهو قانون يطبق على الجميع لا يفرق بين مواطن وآخر وقد يقع تحت طائلته بعض من الموظفين فيما لو اقترف احدهم جرماً مما عدده ذلك القانون .

ونـــرى فى الجانب الآخر بعض من القوانين الخاصة بعقاب بعض من فـــئات معيـــنة علـــى اختلاف مستوياتـــهم ووظائفهم . فمثلاً قانون الاحكام العســـكرية ، وقانون السلطة القضائية ، وقانون ضباط الشرطة ، ..الخ من القوانيـــن الخاصة التى تنظم طريقة معاقبة الفئات الخاضعة له ... ونرى ايضـــآ قـــانون العاملين المدنيين بالدولة فى مراحله المختلفة وآخرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته اللاحقة وما جاء فيه من جزاءات توقع على المخالفين من الموظفين .

فـــنجد فى هذا القانون فى الباب الثانى – الفصل العاشر – فى واجبات العامليـــن والاعمال المحظورة عليهم .. وتضمن هذا الفصل المواد من ٧٦ وحـــتى ٧٧ وشمل الاعمال التى يجب على الموظف ان يتجنبها ويبتعد عنها واذا اتاها الموظف يكون قد ارتكب فعلاً يعاقب عليه ..

ثـــم جاء الفصل الحادى عشر من ذات الباب وذات القانون وتضمن " التحقـــيق مع العاملين وتأديبهم .. وتضمن المواد من ٧٨ وحتى المادة ٩٣ منه .. وقد فصل القانون فى هذه المواد الجزاءات التأديبية التى توقع على

الموظفيـــن علـــى اخـــتلاف درجاتـــهم وكذلك تضمن بعض من الجزاءات التأديبـــية الـــتى يجوز للسلطة المختصة توقيعها دون سواها ، وهذه المواد جاءت على التفصيل التالى:-

الفصل الحادى عشر : فى التحقيق مع العاملين وتأديبـــهم :

مادة ٧٨ : كل عامل يخرج على مقتضى الواجب فى اعمال وظيفته او يظهـــر بمظهـــر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً .ولا يعفى العـــامل مـــن الجزاء استناداً الى امر صادر إليه من رئيسه الا اذا اثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لامر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس .

بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الامر وحده .

ولا يسأل العامل مدنياً الا عن خطئه الشخصى .

مادة ٧٩ : لا يجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وســـماع اقواله وتحقيق دفاعه ويجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً .

ومـــع ذلـــك يجـــوز بالنسبة لجزاء الانذار والخصم من الاجر لمدة لا تجـــاوز ثلاثـــة ايـــام ان يكون الاستجواب او التحقيق شفاهة على ان يثبت مضمونه فى القرار الصادر بتوقيع الجزاء .

مـــادة ٧٩ مكرراً[1] : - تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإدارى مـــع شاغلى الوظائف العليا كما تختص دون غيرها بـــهذا التحقيق فى المخالفات الناشئة عن ارتكاب الافعال المحظورة الواردة بالبندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ من هذا القانون . وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات ان توقف ماتجريه من تحقيق فى واقعة او وقائع وما يرتبط بـــها اذا كانـــت النـــيابة الإداريـــة قد بدأت التحقيق فيها ، وعلى تلك الجهة فوراً اخطارها بذلك احالة اوراق التحقيق بحالته إلى النيابة الإدارية ويقع باطلاً كل اجراء او تصرف يخالف احكام الفقرتين السابقتين .

وعلى النيابة الإدارية ان تنتهى من التحقيق مع شاغلى الوظائف العليا خلال ستة اشهر من تاريخ احالة المخالفة اليها او لاتصال علمها بـــها .

---

(١) المادة ٧٩ مكرراً مضافة بالمادة الثانية بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ _ عدد الجريدة الرسمية ٣٢فى ١١/ ٨/ ١٩٨٣

مادة ٨٠ : الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين هى :-

١ – الانذار .

٢ – تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة اشهر .

٣ – الخصم من الاجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة .

ولا يجوز ان يتجاوز الخصم تنفيذآ لهذا الجزاء ربع الاجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه او التنازل عنه قانوناً .

٤ – الحرمان من نصف العلاوة الدورية .

٥ – الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة اشهر مع صرف نصف الاجر .

٦ – تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

٧ – خفض الاجر فى حدود علاوة .

٨ – الخفض الى وظيفة فى الدرجة الادنى مباشرة .

٩ – الخفض الى وظيفة فى الدرجة الادنى مباشرة مع خفض الاجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية .

١٠ – الاحالة إلى المعاش .

١١ – الفصل من الخدمة .

اما بالنسبة للعاملين من شاغلى الوظائف العليا فلا توقع عليهم الا الجزاءات التالية :-

١ – التنبيه .

٢ – اللوم .

٣ – الاحالة إلى المعاش .

٤ – الفصل من الخدمة .

مادة ٨١ : تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع انواع المخالفات والجزاءات المقررة لها واجراءات التحقيق .

وللمحقق من تلقاء نفسه او بناء على طلب من يجرى معه التحقيق الاستماع الى الشهود والاطلاع على السجلات والاوراق التى يرى فائدتها فى التحقيق واجراء المعاينة .

مـــــادة ٨٢ [١]: يكـــون الاختصاص فى التصرف فى التحقيق كما يلى:-

١ - لشاغلى الوظائف العليا كل فى حدود اختصاصه حفظ التحقيق او توقيع جزاء الانذار او الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً .

وللرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة كل فى حدود اختصاصه حفظ التحقيق او توقيع جزاء الانذار او الخصم من المرتـــب بمـــا لا يجاوز خمسة عشر يوماً فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة على ثلاثة ايام .

وللسلطة المختصة حفظ التحقيق او الغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء او تعديله ولها ايضاً اذا الغت الجزاء ان تحيل العامل الى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغها بالقرار .

٢ - للســلطة المختصـــة حفظ التحقيق او توقيع الجزاءات الواردة فى البـــنود مـــن ١ - ٦ من الفقرة الاولى من المادة ٨٠ ولا يجوز ان تزيد مدة الخصـــم مـــن الاجر فى السنة الواحدة على ٦٠ يوماً سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو على دفعات وكذلك الجزاءين الواردين فى البندين ١ ، ٢ من الفقرة الثانية من المادة المشار إليها .

٣ - كما يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة فى البنود ٧، ٨ ، ٩ مـــن المـــادة ٨٠ وذلـــك فى المخالفات الجسيمة التى تحددها لائحة الجزاءات .

٤ - تخـــتص المحكمـــة التأديبية بتوقيع اى من الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٨٠ وتكون الجهة المنتدب او المعار اليها العامل او المكلف بـــها هى المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقاً للاحكام سالفة الذكر وذلك عن المخالفات التى يرتكبها خلال فترة الندب او الاعارة او التكليف .

مـــــادة ٨٣ [٢]: لكـــل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حســـب الاحـــوال ان يوقف العامل عن عمله احتياطياً اذا اقتضت مصلحته التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر .

---

(١) مادة ٨٢ بند ١ ، ٢ مستبدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

(٢) مادة ٨٣/ ١ مستبدلة بالقانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٨٣ .

ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التى تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف اجره ابتداء من تاريخ الوقف .

ويجب عرض الامر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف او عدم صرف الباقى من اجره فإذا لم يعرض الامر عليها خلال عشرة ايام من تاريخ الوقف وجب صرف الاجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأنه .

وعلى المحكمة التأديبية ان تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الامر اليها فإذا لم تصدر المحكمة قرارها خلال هذه المدة يصرف الاجر كاملاً فإذا برىء العامل او حفظ التحقيق معه او جوزى بجزاء الانذار او الخصم من الاجر لمدة لا تجاوز خمسة ايام صرف اليه مايكون قد اوقف صرفه من اجر ، فإن جوزى بجزاء اشد تقرر السلطة التى وقعت الجزاء مايتبع فى شأن الاجر الموقوف صرفه ، فإن جوزى بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز ان يسترد منه فى هذه الحالة ماسبق ان صرف له من اجر .

مادة ٨٤ : كل عامل يحبس احتياطياً او تنفيذاً لحكم جنائى يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه ويوقف صرف نصف اجره فى حالة حبسه احتياطياً او تنفيذاً لحكم جنائى غير نهائى ويحرم من كامل اجره فى حالة حبسه تنفيذاً لحكم جنائى نهائى .

ويعرض الامر عند عودة العامل الى عمله على السلطة المختصة لتقرير مايتبع فى شأن مسئولية العامل التأديبية فإذا اتضح عدم مسئوليته صرف له نصف اجره الموقوف صرفه .

مادة ٨٥ : لا يجوز النظر فى ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلى الا بعد انقضاء الفترات الآتية :

١ – ثلاثة اشهر فى حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة ايام الى عشرة

٢ – ستة اشهر فى حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل لمدة ١١ يوماً إلى ١٥ يوماً .

٣ – تسعة اشهر فى حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوماً وتقل عن ثلاثين يوماً .

٤ – سنة فى حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوماً او فى حالة توقيع جزاء خفض الاجر .

٥ – مدة التأجيل او الحرمان فى حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة او الحرمان من نصفها .

وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع الجزاء ولو تداخلت فى فترة اخرى مترتبة على جزاء سابق .

مادة ٨٦ : عند توقيع جزاء الخفض الى وظيفة ادنى وشغل العامل الوظيفة الادنى من تلك التى كان يشغلها عند احالته الى المحاكمة مع استحقاقه العلاوات الدورية المستقبلة المقررة للوظيفة الادنى بمراعاة شروط استحقاقها وتحدد اقدميته فى الوظيفة الادنى بمراعاة شروط اقدميته السابقة فيها بالاضافة الى المدة التى قضاها فى الوظيفة الاعلى مع الاحتفاظ له باجره الذى كان يتقاضاه عند صدور الحكم بتوقيع الجزاء ولا يجوز النظر فى ترقيته إلا بعد مضى سنة ونصف من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء. فإذا وقع على العامل جزاء الخفض الى وظيفة ادنى مع خفض الاجر فلا يجوز النظر فى ترقيته الا بعد مضى سنتين من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء .

مادة ٨٧ : لا يجوز ترقية عامل محال الى المحاكمة التأديبية او المحاكمة الجنائية او موقوف عن العمل فى مدة الاحالة او الوقف . وفى هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم ادانته او وقع عليه جزاء الانذار او الخصم او الوقف عن العمل لمدة خمسة ايام فأقل وجب عند ترقيته احتساب اقدميته فى الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية او المحاكمة الجنائية ويمنح اجرها من هذا التاريخ .

ويعتبر العامل محالاً للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية او الجهاز المركزى للمحاسبات من النيابة الإدارية اقامة الدعوى التأديبية .

مادة ٨٨ [١] : لا يمنع انتهاء خدمة العامل لاى سبب من الاسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً اذا كان قد بدء فى التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته .

---

(١) مادة ٨٨ فقرة ١، ٣ مستبدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

ويجوز فى المخالفات التى يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة اقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدء فى التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها .

ويجوز ان يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة وعشرون جنيهاً ولا تجاوز خمسة اضعاف الاجر الاساسى الذى كان يتقاضاه فى الشهر عند انتهاء الخدمة .

واستثناء من حكم المادة ١٤٤ من قانون التأمين الأجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والقوانين المعدلة له تستوفى الغرامة من تعويض الدفعة الواحدة او المبلغ المدخر ان وجد عند استحقاقها وذلك فى حدود الجزء الجائز الحجز عليه او بطريق الحجز الإدارى على امواله .

مادة ٨٩ : يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل اختصاص التأديب من الجهة الاصلية التى يتبعها العامل الى الجهة التى يباشر فيها عمله وذلك فى الجهات التى تضم عاملين يتبعون أكثر من وحدة وذلك بالنسبة الى المخالفات ألتى تقع فى هذه الجهات .

مادة ٩٠ : تعفى من الرسوم الطعون التى تقدم ضد احكام المحاكم التأديبية .

مادة ٩١: تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضى ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة (١) .

وتنقطع هذه المدة بأى اجراء من اجراءات التحقيق او الاتهام او المحاكمة وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء .

واذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لاحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة .

ومع ذلك اذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية الا بسقوط الدعوى الجنائية .

مادة ٩٢ : تمحى الجزاءات التأديبية التى توقع على العامل بانقضاء الفترات الآتية :-

١ - ستة اشهر فى حالة التنبيه واللوم والانذار والخصم من الاجر مدة لا تتجاوز خمسة ايام .

---

(١) مادة ٩١ فقرة أولى مستبدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

لها ان سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضياً وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبديه الرؤساء عنه . ويتم المحو بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا بقرار من السلطة المختصة ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التى ترتبت نتيجة له وترفع اوراق الجزاء وكل إشارة اليه وما يتعلق به من ملف خدمة العامل [1].

<u>مـــادة ٩٣ :</u> تحتفظ كل وحدة فى حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين ويكون الصرف من هذه الحصيلة فى الاغراض الاجتماعية او الثقافية او الرياضية للعاملين طبقاً للشروط والاوضاع التى تحددها السلطة المختصة .

ولقد سبق وان تعرضنا لشرح بعض من هذه المواد السابقة وابدينا رأينا فى بعض منها .

<u>ولنـــا رأى على نص المادة ٩١ المشار اليها :</u>

حيث انها قد اضيفت بموجب القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ حيث جعل مدة سقوط الدعوى التأديبية بعد التعديل هو ثلاث سنوات استناداً لحكم المحكمة الإدارية العليا المشار إليه .

ونحن نرى ان هذا التعديل لا محل له حيث كان يجب الابقاء على النص السابق قبل التعديل وهو بسقوط الدعوى التأديبية بمضى سنة حيث ان النص قبل التعديل كان كالآتى :-

مـــادة ٩١ فقرة اولى : تسقط الدعوي التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضى سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة او ثلاث سنوات من تايخ ارتكابها اى المدتين اقرب ونحن نرى ان هذا النص قبل التعديل ، فيه مرونة واعطاء صلاحيات للرئيس المباشر فى تقدير

---

(١) صدر كتاب دورى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقم ٢٧ /١٩٨٢ فى شأن الدعوى التأديبية وفيما يلى نصه :-

كتاب دورى (٢٧) سنة ١٩٨٢

بشأن مدة سقوط الدعوى التأديبية .

... أذاع الجهاز بالكتاب الدورى رقم ٣٧ لسنة ١٩٨١ فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة .

الجـرم الذى ارتكبه الموظف ، كما ان فى قصر مدة السقوط ضمان لحرية الموظف حتى لا تصبح المدة سيفاً مصلطاً على رقبته .

ومن هنا نرى ان النص القديم هو الاصلح فى الابقاء فى نظرنا .

ولقـد قامـت كـل محافظـة بوضع لائحة خاصة بالجزاءات خاصة بالموظفين وصدرت هذه اللائحة بقرار من المحافظ المختص [1].

- بجلسـتها المنعقدة فى ٢١ /١ / ١٩٨١ (ملف ٧٤٩/٢/٣٢) التى أنتهت فيها إلى سقوط الدعوى التأديبية بمضى سنة من تاريخ آخر أجراء قاطع لتقادمها .

الا أن المحكمـة الإداريـة العلـيا كانت قد ذهبت فى حكمها الصادر بجلسة ١٧ / ١ / ١٩٨١ فى الطعـن رقم ٤٨٧ لسنة ٢٢ ق الى ان مدة سقوط الدعوى التأديبية التى تسرى من جديد بعد قطعها بأى من اجراءات التحقيق او الاتـهام او المحاكمة هى ثلاث سنوات من تاريخ الاجراء الاخير القاطع للتقادم .

لذلـك فقد اعيد عرض الموضوع على الجمعية العمومية بجلستها المنعة فى ٣ فبراير سنة ١٩٨٢ (ملـف ٣٢ / ٣ / ٧٤٩) فأنتهـت إلى حساب التقادم فى الحالة الماثلة وفقاً للمبدأ الذى أخذت به المحكمة الإدارية العليا ٠٠٠ .

رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة٠٠٠٠٠ ولقد صدر قرار السيد محافظ الإسكندرية رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٦٩ والخـاص بلائحة جزاءات محافظة الإسكندرية والإدارات التابعة لها .وسوف نوجز هذا القرار فيما يلى :-

<u>قرار رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٦٩</u>

<u>محافظة الأسكندرية</u>

بعد الاطلاع على القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بنظام الإدارة المحلية والقوانين المعدلة له ولائحته التنفيذية .

وعلـى القـانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة وعلى اللائحة النموذجية للجزاءات الصادرة من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وعلى القرار الجمهورى رقم ٢٤٤٤ لسنة ١٩٦٥ وقرار وزير الصحة ووزير الدولة للإدارة المحلية فى شأن اصدار اللائحة الاساسية للمستشفيات والوحدات الطبية التابعة للمجالس المحلية .

وعلـى قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨ فى شأن التفويض فى بعـض الاختصاصات . وعلى قرار وزير الإدارة المحلية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٩ بتحديد اختصاصات رؤساء مجـالس الاحـياء وعلـى منشور إدارة الايرادات المؤرخ فى ٢٠ / ٦ / ١٩٦٠ بشأن الجزاءات الخاصة بمحصـلى المحافظـة . وعلـى الامـر الإدارى رقـم ١٤ لسنة ١٩٥٨ بشأن القواعد التنظيمية للحضور والانصـراف . وعلـى قـرارنا رقـم ٢٠٣ لسنة ١٩٦٥ بشأن تفويض مديرو عموم ديوان عام المحافظة وفـروعه بتوقـيع الجـزاءات . وعلى قرارنا رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٩ فى شأن مواعيد العمل الرسمية وعلى مذكرة الإدارة العامة للتنظيم والإدارة المؤرخة فى ٢٥ / ٨ / ١٩٦٩ بشأن اصدار لائحة الجزاءات بالمحافظة .

- قرار -

<u>مـــــادة ١ :</u> يعمـل بلائحة الجزاءات المرفقة بديوان عام المحافظة والاقسام التابعة له والاحياء الاربعـة ومديريات الخدمات ومناطقها التابعة للمحافظة . (الاحياء الآن هى حى المنتزة – حى شرق – حى وسط – حى غرب – حى الجمرك – حى العامرية – مركز ومدينة برج العرب) .

مـــــــادة ٢ : تعتــبر الجــزاءات الواردة بـــهذه اللائحة بمثابة حد اقصى للعقوبة ولمن له سلطة توقيع الجزاء الحق فى تخفيض هذه الجزاءات حسب مايقتضيه صالح العمل .

مـــــــادة ٣ : يفــوض المذكورون فى الجدول الملحق باللائحة بتوقيع العقوبات المنصوص عليها كـل فــى دائرة أختصاصه ، مع مراعاة الحكم الخاص بمديرى المستشفيات والاختصاصات الاصلية من السكرتير العام ومديرى مديريات الخدمات ووكلاء الوزارة من غير مديرى المديريات ورؤساء الاحياء .

مـــــادة ٤ : يلغى الامر الإدارى رقم ١٤ لسنة ١٩٨٥ وقرارنا رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٦٥ كما تلغى جميع لوائح الجزاءات المعمول بـــها من تاريخ العمل بـــهذا القرار .

مـــــادة ٥ : على جميع الجهات المختصة تنفيذ هذا القرار كل فيما يخصه

صـــدر بديـــوان عـــام المحافظة فى ٢٠من جمادى الأول سنة ١٣٨٩ . الموافق ٣ أغسطس سنة ١٩٦٩

محافظ الاسكندرية

احمد كامل

ولقد صدرت اللائحة التنفيذية – المذكرة التفسيرية لتلك اللائحة فى ١٢ من مايو سنة ١٩٦٩ وتضمنت الآتى :–

صـــدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين بالدولة وتضمن الفصل الثامن من الباب الاول واجـــبات العامليـــن والاعمال المحظورة عليهم ، والفصل التاسع تحديد العقوبة الجائز توقيعها على العـــامل حيـــث تدرج القانون بـــهذا القدر من الانذار الى الخصم من المرتب بحد اقصى ثلاثون يوماً فى الســنة بحيـــث لا تـــزيد مدة العقوبة الواحدة عن خمسة عشر يوماً واسند الاختصاص بتوقيع هذه العقوبة الاخـــيرة الى وكيل الوزارة او رئيس المصلحة ، كما اعطى الوزير سلطة توقيع العقوبات من الانذار الى الخصـــم مـــن المرتـــب بحد اقصى اقصاه ستون يوماً فى السنة الواحدة ، كما اناط به سلطة الغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة او تعديلها وذلك بخفضها او تشديدها .

ولمـــا كانـــت المادة ٦٣ من القانون سالف الذكر (القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الغى وحل محله القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) قد نصت على تضمين لائحة الجزاءات الرؤساء الذين يجوز تفويضهم فى توقـــيع الجـــزاءات دون النظر الى درجتهم باختصاص توقيع العقوبة على العاملين الخاضعين لاشرافهم ، وفـــى ضـــوء لائحة الجزاءات النموذجية التى اذاعها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وما وضع فى هذا الشـــأن بمعرفة الجهات الحكومية الاخرى ، وماترسمه القرار الجمهورى رقم ٢٤٤٤ لسنة ١٩٦٥ وقرار وزيـــر الصـــحة ووزيـــر الدولة للإدارة المحلية فى شأن اصدار اللائحة الاساسية للمستشفيات والوحدات الطبـــية للمجـــالس المحلـــية ووفقاً لما تضمنه القرار الجمهورى وقانون رقم ٣٧ لسنة ٦٨ فى شأن تحديد اختصاصـــات رؤســـاء مجالس الاحياء ، فقد وضع مشروع للجزاءات فى صورة تتسم بالبساطة والمرونة فـــى بابيـــن رئيســـيين . تضـــمن الباب الاول المخالفات والجزاءات التى وقع على مرتكبيها على الوجه التالى:–

أولاً : مخالفات تتعلق بمواعيد العمل .

ثانياً : مخالفات تتعلق بإداء اعمال الوظيفة

ثالثاً : مخالفات تتعلق بنظام العمل .

رابعاً : مخالفات تتعلق بالسلوك .

وقد اعطيت لمواد اللائحة رقماً مسلسلاً واحداً يبدأ من واحد الى ٥٥ .

ورتبـــت اللائحـــة وصـــفاً محـــدداً لنوع المخالفة وجزاء ارتكابـــها للمرة الاولى ثم الثانية والثالثة والـــرابعة وتضـــمن الـــباب الثانى احكاماً عامة تتعلق بتطبيق الجزاءات الواردة بـــها واحكاماً للرقابة على العامليـــن وضـــماناً لحسن سير العمل وانتظامه فى الوحدات والفروع باجهزة ديوان عام المحافظة ومجالس

الاحـياء و/مديريات ومناطق الخدمات وقد رؤى تفويض رؤساء الفروع والمناطق من الدرجة الرابعة - فئة إدارى اول او اخصـائى اول سـلطة توقـيع عقوبة الانذار او الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز يوم وكذا المراقـبون مـن الدرجـة الثالثة فئة كبير اداريين ثان او كبير أخصائيين ثان سلطة توقيع عقوبتى الانذار او الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ثلاثة ايام وذلك قاصراً على العاملين من الدرجة الثانية عشر الى الدرجة التاسـعة (تراعى تلك الدرجات فى القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) . اما العاملونَ من الدرجة الثانـية عشـر حتى الدرجة الرابعة فقد اختص السادة المراقبون العامون من الدرجة الثانية فئة كبير اداريين اول او كبـير اخصائيين اول سلطة توقيع عقوبة الانذار والخصم من المرتب لمدة لا تجاوز اربعة أيام وكذا يختص السادة مديروا العموم والسيد / السكرتير العام المساعد سلطة توقيع الانذار والخصم من المرتب لمدة لا تـتجاوز خمسـة ايـام اما سكرتير عام المحافظة ومديرى مديريات الخدمات ووكلاء الوزارة من غير مديـرى المديـريات ورؤسـاء الاحياء فيختصون بتوقيع عقوبة الانذار والخصم من المرتب لمدة لا تجاوز خمسـة عشر يوماً فى المرة الواحدة ولا تجاوز ٣٠ يوماً فى السنة طبقاً للجدول المرافق للائحة وذلك بصفة اصلية .

وقـد وضع حكم خاص بالنسبة للمخالفات التى تسبب اللجان التى تشكل من العاملين بحيث اذا أسند عمـل واحد الى عدد من العاملين على هيئة لجنة كان كل من هؤلاء العاملين مسئولاً عما يقع من مخالفات فى سبيل انجاز هذا العمل وذلك بالقدر الذى اسهم فى اعمال هذه اللجنة .

كمـا وضع حكم خاص بالجزاءات التى توقع بمعرفة مديرى المستشفيات بالنسبة للمخالفات المتعلقة بـنظام العمل يتضمن اختصاص مدير المستشفى بتوقيع عقوبة الانذار بالنسبة لجميع العاملين بالمستشفى وله سـلطة توقيع جزاءات الخصم بالنسبة للعاملين بالمستشفى من الدرجة الثانية عشر الى الدرجة الثامنة بما لا يجـاوز خمسـة ايام فى المدة وخمسة عشر يوماً فى السنة الواحدة وله سلطة توقيع الجزاء بالخصم بالنسبة للعامليـن مـن الدرجة السابعة بما لايجاوز ثلاثة ايام فى المرة الواحدة وخمسة عشر يوماً فى السنة الواحدة وـله سـلطة توقـيع عقوبة الانذار مع اقتراح الجزاءات الاخرى بالنسبة للعاملين من الدرجة السادسة الى الدرجـة الـرابعة (يراعى مستوى الدرجات الحالي بالنسبة للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) هذا ولقد صدر قرار محافظ الإسكندرية رقم ٧٠ لسنة ١٩٧١ وكان نصه كالآتي :-

محافظة الإسكندرية بعد الاطلاع على القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية والقوانين المعدلة له .

وعلى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة.

وعلى القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨ بشأن التفويض فى بعض الاختصاصات .

وعلى قرارنا رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٦٩ بشأن احكام لائحة الجزاءات لمحافظة الإسكندرية .

- قرر -

مـــادة اولـــى : تضـــاف فقرة جديدة للمادة الثانية من قرار اصدار لائحة الجزاءات المشار اليها نصها كالآتى :

(... وللمحافظ الحق فى تشديد الجزاء عن الحد الاقصى المقرر باللائحة اذا وجد مايبرر ذلك)

مـــادة ثانـــية : تضـــاف الى لائحة الجزاءات المشار إليها مادة جديدة فى الباب الاول برقم ١٧ مكرر ومادتان فى الباب الثانى الخاص بالاحكام العامة برقم ٦ مكرر ١٧ نصها كالآتى :

م ١٧ مكرر : الباب الاول : " تحديد المخالفات والجزاءات التى توقع على مرتكبيها :

امتناع العامل عن استلام اوراق محوله اليه او الى الادارة بدون مبرر يجازى على النحو التالى :-

اول مرة	ثانى مرة	ثالث مرة	رابع مرة
انذار	خصم يوم	خصم يومين	خصم خمسة ايام .

م ٦ مكرر : الباب الثانى احكام عامة :

واذا نظـرنا الـى هذه اللائحة وهى لائحة الجزاءات رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٦٩ نجـد انـهـا منذ عام ١٩٦٩ وحتى الآن سارية ولم يطرأ عليها اى تغيير يذكر ، فى حين ان التطور قد لحق جميع اجهزة الدولة .

ولنـا رأى فى ذلك :

وهو ضرورة اعادة النظر فى هذه اللائحة بما فيها من اسلوب قديم حتى يشملها التغيير لكى تجارى الحياة المتطورة ، حيث ان ما ورد بها من جزاءات لا يتناسب مطلقاً فى عصر اصبحت هناك مخالفات حديثة مثل نسخ المعلومات وعصر الانترنت وغيره من الأساليب الحديثة . وهو ما ننادى بتطوير القانون الأم وهو قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

" تخلـف العـامل عن الحضور عند استدعائه للتحقيق او الامتناع عن الاجابة دون مبرر يعتبر قد فوت على نفسه حق الدفاع وحق عليه جزاء المخالفة المنسوبة إليه .

م ١٧ : المخالفـات الواردة فى هذه اللائحة ليست على سبيل الحصر فإذا لم يتيسر اسناد المخالفات المنسوبة الى العامل او وصف معين مما هو وارد فى اللائحة تختص إدارة الشئون القانونية بتحديد التكييف القـانونى للمخالفـة والقيد الواجب التطبيق وفى حالة تعذر ذلك يعرض الامر على الرئيس المختص بتوقيع الجزاء لتحديد الجزاء المناسب فى كل حالة .

مـــادة ثالـثـة : يعـدل نـص المـادة ١٥ من الباب الثانى الخاص بالاحكام العامة من لائحة الجزاءات المشار اليها على النحو التالى :-

- م ١٥ : للسـكرتير العـام او وكـيل الوزارة الحق فى تخفيف الجزاء او تشديده او الغاءه حسب ظـروف كل حالة وذلك فى حدود الحد الأقصى المقرر فى كل مرة عن كل مخالفة واردة بلائحة الجزاءات فـإذا وجدت ظروف ملابسة تدعو الى تشديد الجزاء عن الحد الأقصى المقرر باللائحة يعرض الامر على السيد المحافظ لتوقيع الجزاء المناسب .

مـــــادة رابعـــة : يعـدل النص الوارد بالائحة الجزاءات المشار إليها فى الجدول الخاص ببيان الرؤســاء الذين لهم الحق فى توقيع العقوبات على العاملين تحت بند اولاً المحافظ كالآتى :" للمحافظ السلطة فى توقيع عقوبات الانذار او الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم فى السنة الواحدة عن ستين يوماً كمـا يكـون له سلطة الغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة وتعديلها وذلك بخفيضها وتشديدها متجاوزاً حدود الجزاءات الواردة باللائحة اذا ماوجدت ظروف ملابسة تدعوا ذلك "

مـــادة خامسة :

يعمل بـهذا القرار اعتباراً من اول ابريل سنة ١٩٧١ .

صدر بديوان عام المحافظة فى ٢٠ محرم سنة ١٣٩١ .

الموافق ١٧ مارس سنة ١٩٧١ .

السكرتير العام

إمضاء

الفصـــــــل الثـــــــالث

الأســـــــاليب العلميـــة الحديثـــة فى أعمــــــال الإدارة المحليـــة

وينقسم هذا الفصل الى مبحثين على النحو التالى :-

المبحث الأول : تعميم نظام الكمبيوتر والميكروفيلم فى اعمال الإدارة .

وينقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب على النحو التالى :-

المطلــب الأول : اهمــيـــــة نظـــم المعلومـــــات بالنســـبة للإدارة .

المطلب الثانى : انـــواع نظـــم المعلومـــــات .

المطلب الثالث : نظـــــام الميكرو فيلـــم .

المبحـث الـثانى : وضـــــع برامـــج زمنيـــة لإنـــهـــاء مصـــالح المواطـنين ومتـــابعة جـــديـــة .

الفصل الثالث

الأساليب العلميـــــة الحديثـــــة فى اعمـــال الإدارة المحليـــة

لقد شمل التطور العلمى كافة مجالات الحياة على مستوى العالم بأكمله من مشرقه الى مغربه ويجب على الدول النامية ان تلحق بركب هذا التطور العلمى وان تحرص على ان لا يفوتـــها ذلك .

لقـــد كـــان العمـــل فى الماضى يدوياً واصبح الآن يدار باجهزة الليزر ودوائر الإدارة والتحكم عن بعد .

لقـــد اصـــبح العالم بما يحويه من معلومات وكأنه قرية صغيرة . يذاع الخـــبر فى اقصى شمال الكرة الارضية فتجده قد وصل الى اقصى جنوبـــها قبل ان يرتد طرفك .

لقـــد اصـــبحنا فـــى عصر اطلق عليه عصر العولمة وعصر اتفاقيات الجـــات وعصر بلا حدود تحول دون وصول العلم من قارة الى اخرى ومن دولة الى اخرى .

ومـــن ثـــم فإن الاساليب العلمية الحديثة يجب ان يأخذ بـــها فى اعمال الإدارة وخصوصـــاً الإدارة المحلية لقد كان فى الماضى قطاع النظافة فى الإدارة المحلـــية يعمل بعربات تجرها البغال تقوم بجمع القمامة من الشوارع وكذلـــك عـــربات لرش الشوارع بالمياه تجرها الدواب ••• واصبح اليوم الســـيارات المجهزة بالاجهزة الحديثة حيث تقوم بكنس ورش وجمع للقمامة فى آن واحد .

لقـــد كانت وسيلة الكتابة فى الماضى هى زجاجة الحبر والقلم واصبح الآن الكـــتابة علـــى اجهـــزة الكمبيوتر الحديثة وهناك اجهزة للنسخ واخرى للتصـــوير والمنتاج وما الى ذلك من اجهزة حديثة . ولقد دخلت الحاسبات الآلـــية فى كافة مجالات العمل الحكومى وغير الحكومى لما لها من سرعة فائقة ودقة متناهية فى انجاز العمل .

حتى ان اعمال الارشيف كانت تحتاج لمساحات كبيرة من الغرف لحفظ المستندات واحياناً اخرى كانت تتكون من عدة طوابق فى المبنى .

اصبح الآن يمكن حفظ المستندات التى كانت تحتاج لمساحات كبير من الامتار المربعة فى عدد محدود من السنتيمترات فى جانب من احد اللارفف. كل ذلك بفضل العلم الحديث وثورة المعلومات .

المبحث الأول

تعميـــم نظام الكمبيـوتر والميكروفيلـــلم فى أعمـــال الإدارة

مــاهــو الحــاسب الآلى :

الحاسب الآلى او الكمبيوتر ويسمى ايضاً الحاسوب " Computer " وهـو عـبارة عن جهاز الكترونى يتم تغذيته بالبيانات التى يقوم بمعالجتها وتحويلهـا الــى معلومات تساند وتساعد متخذ القرار محققاً لمستخدمه عدة مزايا لا تتوافر فى التشغيل اليدوى للبيانات ، ومن هذه المزايا :

أ – **السـرعة :** حيـث يتفوق الكمبيوتر على الانسان فى قدرته على اجراء العمليات الحسابية الممتدة والمتكررة وينجزها فى وقت ضئيل .

ب – **الدقـــة :** كلما كانت المدخلات صحيحة كلما كان ناتج المعالجة يكون صحيحاً ودقيقاً وبذلك يتغلب الحاسب على الاخطاء البشرية المتكررة .

ج – **الوفـر الاقتصـــادى :** استخدام وسائل التخزين الثانوية يساعد علـى تقلـيل حـيز الوثائق المستخدمة وانجاز الاعمال فى وقت قصير مما يخفف من تكاليف المعالجة مقارنة بالنظم اليدوية .

د– **المعـــولـيـة :** بمعـنى الوثوق فى التعامل من جمع الناتج من التشغيل مع الدقة والسرعة ، لذلك نجد انتشار استخدام الحاسبات فى مجالات متعددة إدارية وصناعية وعلمية وبحثية يصعب حصرها .

هــ– **تعـدد الاسـتعمالات :** يمكن استعمال الحاسب فى اداء اعمال مختلفة من خلال البرامج المتخصصة فى تنفيذ غرض معين .

ماهى السمات والملامح التى يتميز بـها نظام المعلومات ؟

١ – ان نظـام المعلومـات يـتكون مـن مجموعـة من الاجراءات الموضـوعة للتأكد من ان المعلومات المناسبة قد وصلت للفرد المناسب فى الوقت المناسب .

٢ – ان العنصـر البشـرى يعتـبر احد المكونات الاساسية فى نظام المعلومـات حيث ان المعلومات تنتج وتستخدم بواسطة بشر فى المنظمات . وهم ايضاً الذين يقومون بصنع القرارات وممارسة انشطة العمل اليومية بناء على المعلومات التى بتوافر لديـهم من هذه النظم .

٣ – ان هـناك فـرقاً بين نظام المعلومات والحاسب الآلى ، فالحاسب الآلى والبرمجيات " Software" المرتبطة به تعتبر ادوات ووسائل فى نظم

المعلومـــات الحديـــثة . رغم ان نظم المعلومات التى كانت تعتمد بشكل كلى علـــى النظم اليدوية " M annual S ystems " قد وجدت منذ فترة طويلة قـــبل نشـــأة الحاسبات الآلية ، الا ان ظهور الحاسبات الآلية قد اسهم بشكل مباشـــر فـــى تطويـــر هذه النظم ومن ثم فإن الحاسبات الآلية ماهى الا اداة لتخزين ومعالجة واسترجاع وعرض المعلومات .

امـــا البرمجـــيات فهى مجموعة من الاجراءات والتعليمات التى توجه وتـــتحكم فى عمليات تشغيل الحاسبات الآلية . لذلك فإن معرفة كيفية تشغيل واســـتخدام الحاســـبات الآلـــية والبرمجيات تعتبر امراً هاماً فى تصميم نظم المعلومات الحديثة ، مع الاخذ فى الاعتبار ان الحاسبات الآلية هى جزء فقط من نظام المعلومات ، وليست هى كل نظام المعلومات كما يعتقد البعض .

٤ – ان هناك فرقاً بين البيانات والمعلومات . فالبيانات هى حقائق تم تسجيلها بشأن احداث معينة تمت او ستتم مستقبلاً . فهذه الحقائق قد تكون مستقلة وغير مرتبطة ببعضها وغير محددة العدد .

وامـــا المعلومـــات هـــى بيانات قد تم معالجتها بشكل اعطى لها معنى بالنســـبة لمستقبلها او مستخدمها واضاف اليها قيمة حقيقية او مدركة بالنسبة لعمليات صنع القرارات الحالية او المستقبلة . ويمكن التعبير عن العلاقة بين البيانات كما فى الشكل التالى [1]:

<u>العلاقة بين البيانات والمعلومات</u>

بيانـــات خـــام	نظام المعلومات	مشكلة
	تجميع	
	معالجـــة	معلومـــات اتخاذ القرارات
	تحليل	
	عرض	حل المشكلة

---

(١) مذكـــرات فى نظم المعلومات الإدارية _ المبادئ والتطبيقات _ للدكتور / عبد الهادى مسلم - تجارة الإسكندرية " مركز التنمية الإدارية طبعة ١٩٩٦ ص ٣٨ وما بعدها .

٥ – ان الغرض من نظام المعلومات هو تحسين عمليات صنع القر فــى المــنظمة ، ولقــد قسم سايمون (Simon , 1960) القرارات الى نوعين:

قرارات مبرمجة (Programmed) وهى تلك القرارات المتكررة والروتينية والمحددة جيداً . والتى توجد اجراءات معرفة مسبقاً للتعامل معها. وقرارات غير مبرمجة (No nprogrammed) وهى تلك التى يجب على متخذها ان يستخدم حكمه الشخصى وتقييمه ورؤيته بشأنــها . وهى قرارات غــير متكررة ولكل منها طبيعته المميزة ، وغالباً ماتكون على درجة عالية من الاهمية ولا توجد اجراءات معرفة مسبقاً للتعامل معها . ويقع بين هذين النوعين من القرارات نوع ثالث هو القرارات شبه المبرمجة . وهى تلك التى تحتوى على بعض الجوانب الروتينية ، وبعض الجوانب المتميزة .

لذلــك فهناك العديد من انواع نظم المعلومات التى تتناسب مع الانواع المخــتلفة من القرارات . فالقرارات المبرمجة يناسبها نظام معلومات يعرف بــنظام معالجـــة التعاملات (Transaction Processing System) وتختصـــر إلى (T P S) او مايطلق عليه نظام معالجة البيانات " Data Processing System " وتختصر الى (DPS) .

والقـــرارات شـــبه المبرمجة يناسبها نظام المعلومات المعروف بنظام المعلومـــات الإداريـــة " Management in formation System " وتختصر الى (MIS) .

امـــا القرارات غير المبرمجة فيناسبها نظام المعلومات المعروف باسم نظـــام دعـــم القـــرار " Decision Support System " وتختصر الى (DSS) .

ونظـــام دعـــم الإدارة العلـــيا " Executive Support System " وتختصر الى (ESS) .

٦ – ان نظام المعلومات هو احد النظم الفرعية فى المنظمات . ويستمد نظـــام المعلومات مدخلاته من البيانات من مصادر داخلية وخارجية عديدة ، كما ان مخرجات نظام المعلومات تستخدم فى عمليات صنع القرار وعمليات الرقابة التى تمارس فى المنظمات سواء من اطراف داخلية او خارجية.

المطلب الأول

أهميـــــــة نظــــم المعلومـــــــــات بالنسبــة للإدارة

لاهمية نظم المعلومات بالنسبة للإدارة شأن عظيم ، فلقد شهدت الآونة الاخيرة تزايداً مستمراً وسريعاً فى اهمية نظم المعلومات بالنسبة للمنظمات . وترجع هذه الاهمية الى ظهور ثلاثة اتجاهات حديثة فى النظم والمنظمات .

<u>الاتجــاه الاول :</u> تــزايد نفــوذ المعــرفة والمعلومات فى المجتمعات الصناعية الحديثة وايضاً تزايد نفوذ المشتغلين بــها فى المنظمات . فحوالى ٧٥ % من الناتج القومى الاجمالى للولايات المتحدة الامريكية يعتبر ناتجاً او مخرجاً لقطاع المعلومات . ولذلك فإن انتاجية المشتغلين بالمعلومات اصبحت احد الاهتمامات الرئيسية فى المجتمعات الغربية ، مما ادى الى زيادة الطلب على المعلومات والاتصالات بشكل غير مسبوق .

<u>الاتجاه الثانى:</u> ان تنمية وتطوير شبكات الاتصال والمعالجات الدقيقة قد ادت الى ظهور نظم معلومات مبنية على استخدام اجهزة الحاسبات الآلية وشــبكات الاتصــــال المتقدمة . زاد هذا الاستخدام للدرجة التى يمكن بـــها تصــــميم وبناء منظمات تعمل بالكامل بواسطة الحاسب الآلى ، ويتصل فيها بعـــض اعضــــاء المنظمة ببعضهم من خلال شبكة معلومات واحدة ، الامر الذى كان حلماً منذ سنوات قليلة ماضية .

<u>الاتجــاه الثالث :</u> ان التغييرات التى طرأت فى الطلب على المعلومات وفى الاساليب الفنية اللازمة لتشغيلها ادت إلى تغيير مفهوم ودور المعلومات . فقــد اصــبح ينظر إلى المعلومات باعتبارها مورداً استراتيجياً هاماً ، كما اصــبح اداء المــنظمات يعــتمد بشــكل متزايد على مايمكن ان يقدمه نظام المعلومات المستخدم بـــها . فنصيب المنظمة من السوق ، وتكاليف الانتاج ، ومـــدى القـــدرة علـــى تقديـــم منتجات جديدة ، وانتاجية العاملين كلها امور اصبحت تعتمد بشكل كبير علي نوعية وجودة نظام المعلومات فى المنظمة . ونتـــيجة لظهور هذه الاتجاهات الثلاثة ، من المتوقع ان يحدث تغيير مماثل فى ادوار المديرين . فلا يتوقع من المدير اليوم استخدام نظم المعلومات فقط، بـــل يجـــب ايضاً ان تتوافر لديهم القدرات والمهارات اللازمة للاستفادة من تكنولوجـــيا المعلومـــات فى تصميم انظمة عمل تمكن منظماتـــهم من العمل بكفــــاءة وتـــزيد مـــن قدرتـــهـــا على المنافسة ، فضلاً عن فهم مواصفات وامكانيات الاجهزة " Hardware " والبرمجيات " Software " للتأكد من

امكانـــية تشغيلها ومدى توافقها معها .ومن هنا ينبغى ان يسعى كل مدير من المديريـــن المعاصرين وايضاً مديرى المستقبل الى التعرف على تكنولوجيا المعلومـــات بغـــرض اســـتخدامها فى تصميم وإدارة منظماتـــهم . ومن هنا تتطلـــب هذه المسئوليات الجديدة للإدارة من المديرين فهماً اعمق لتكنولوجيا ونظم المعلومات بشكل اكثر مما سبق .

ومـــن هنا فانه نتيجة لادراك الاهمية المتزايدة لنظم المعلومات بالنسبة للإدارة ، اتجهت معظم الجامعات ومدارس الإدارة الى ضرورة ان يكون من بيـــن مقـــرراتـــها الدراســـية مقـــرر او اكثر فى نظم المعلومات . فلم يكن المديـــربون فى الخمسينات ومعظم الستينات فى حاجة الى معرفة الكثير عن كيفية معالجة المعلومات فى المنظمة . ولم يكن هناك الكتابات والبحوث التى تـــهتم بتوضيح هذه العملية . ولكن تزايد اهمية نظم المعلومات بمرور الوقت ادى إلى تغير المفاهيم الاساسية لكل من المعلومات ونظم المعلومات .

نظرة فى التطور التاريخى لمفهوم المعلومات :

كـــان فـــى الماضى من ينظر الى المعلومات باعتبارها شراً لابد منه وذلك فى خلال الخمسينات وذلك كاحد مستلزمات ونواتج النظم البيروقراطية التى كانت سائدة فى ذلك الوقت .

ولقـــد كانـــت المعلومات فى تلك الفترة عبارة عن كميات ضخمة من الاوراق يمكن ان تعرقل المنظمة وتمنعها من اداء عملها الاساسى . وتعتبر آلات المحاســبية الألكترونية " Electronic Accountig Machines " وهى اول نظم المعلومات التى ظهرت فى الخمسينات وكان الغرض منها هو تخفيض حجم وتكاليف التعامل مع الاوراق والمستندات .

ثم بعد ذلك تغير مفهوم المعلومات فى الستينات حيث ادركت الإدارة ان المعلومات يمكن ان تساعد فى تطوير عمليات صنع القرارات الإدارية .

ولقد عرفت نظم المعلومات السائدة فى الستينات واوائل السبعينات باسم نظم المعلومات الإدارية .

واعتـــبرت نظم المعلومات الإدارية مصنعاً لإنتاج المعلومات وتوفيرها فى شكل تقارير دورية عن الانتاج والتدفقات المالية والمخزون والمقبوضات والمدفوعات وغيرها من العمليات الإدارية .

ولقـــد ساعد على نمو هذا المفهوم تطوير اجهزة الحاسبات الآلية عامة الغرض .

ثـم حـدث تغـير تالى فى مفهوم المعلومات خلال السبعينات واوائل الثمانيـنات فقد تم النظر للمعلومات باعتبارها اداة جيدة للرقابة على اعمال المـنظمات والمساندة فى صنع القرار وحل المشكلات الإدارية ولقد عرفت نظـم المعلومـات التى سادت خلال هذه الفترة بنظم دعم القرار ونظم دعم الإدارة العلـيا وقـد كـان الغرض من هذه النظم هو تحسين وزيادة سرعة عمليات صنع القرارات الإدارية وحل المشكلات المتنوعة التى يواجهها هذا النوع من المنظمات .

ولقد اتجهت المنظمات فى العقد الاخير الى تصميم نظم معلومات جيدة لدعـم اداء المهام الإدارية اليوميه والمساندة فى صنع القرارات ذات الطبيعة الخاصة .

ثم بدأ مفهوم المعلومات يتغير مرة اخرى خلال التسعينات حيث اصبح يـنظر للمعلومات باعتبارها مورداً استراتيجياً " Strategic Resource " يحقـق مـزايا تنافسـية للمنظمات ، وسلاحاً استراتيجياً يساعد المنظمة فى التغلب على المنافسة الخارجية .

ولقد اشاد دافت (Daft , 1992) الى ان المعلومات يمكن ان تحقق للمـنظمات مزايا تنافسية من خلال قدرتـها على تخفيض التكاليف وتحقيق التـنويع فى المنتجات . فالمعلومات الجيدة تمكن الإدارة من صنع القرارات التى تعوق دخول منافسين جدد فى السوق ، وايضاً تساعد فى إيجاد علاقات فعالـة مع الموردين . ويمكن ان تغير من موازين قوى المنافسة فيما يتعلق بتكاليف الانتاج والتوزيع .

ولقد ادى هذا المفهوم الجديد للمعلومات الى ظهور نظم معلومات جديدة تعرف باسم النظم الاستراتيجية " Strategic Systems " الغرض منها هو التأكد من بقاء وازدهار المنظمة فى المستقبل القريب .

المطلب الثانى

أنـــواع نـظـــم المعلومـــــــــات

تنوعـت نظـم المعلومـات بتـنوع مسـتوى التكنولوجيا السائدة فى المـنظمات، وايضـاً باختلاف المستوى التنظيمى لصانعى القرارات . ولقد شـهدت نظم المعلومات تطوراً تاريخياً . حيث سادت فى الفترات المتعاقبة انواع مختلفة من نظم المعلومات ، فقد كان التركيز فى البداية على البيانات ثم تحول التركيز بعد ذلك الى المعلومات ، وفى تطور لاحق تم التركيز على

دعـــم القرارات فى المنظمة ، واما الآن فقد اصبح التركيز على الاتصالات ومـــن المـــتوقع ان يـــتحول التركيز خلال الفترة القادمة الى الاستشارات . وانواع هذه النظم هى :-

١ – نظم معالجة البيانات . Date Processing Systems(DPS

٢ – نظم المعلومات الإدارية .(Management Information Systems (MIS

٣ – نظم دعم القرار . Decision Support Systems (DSS)

٤ – نظم تجهيز المكاتب آليا Office Automation Systms (OAS)

٥ – نظم دعم الإدارة العليا . xecutive Support Systemes (ESS)

٦ – النظم الخبيرة والذكاء الاصطناع: Exepert Systms & Artificial Intelligence (ES&AI)

وسوف نلقى بعض الضوء على هذه النظم . والجدير بالذكر انه يطلق على هذه الانواع من النظم – نظم المعلومات المبنية على الحاسب الآلى – Computer Based Information Systemsوذلـــك لاعـــتمادها على الحاسب الآلي كأحد المكونات الأساسية فى النظام.

اولآ : نظم معالجة البيانات : DPS

المقصود بمعالجة البيانات هو تحويل الارقام والحروف الى معلومات بغرض زيادة منفعة استخدامها .

ويتولى نظام معالجة البيانات عمليات جمع البيانات التى تصف مجالات النشـــاط المخـــتلفة مـــثل – التسويق – الانتاج – التمويل – الافراد ٠٠ الخ ومعالجـــتها وتخزيـــنها لحيـــن الحاجة اليها ، وتلخيصها وعرضها فى شكل تقاريـــر تحتوى على معلومات يمكن استخدامها بواسطة الافراد والجماعات من داخل وخارج المنظمة .

والغـــرض من استخدام نظم معالجة البيانات هو الاحتفاظ ببيانات دقيقة وحديـــثة عـــن انشـــطة المنظمة . والجدير بالذكر ان فى بعض المجتمعات الغربية يكون احتفاظ المنظمات بنظم معالجة البيانات ليس امرآ اختياريآ بل هـــو أمـــر مفـــروض علـــى هـــذه المنظمات من خلال الأجهزة الحكومية والمساهمين وقد تفرض بعض الأجهزة الرقابية ذلك .

ثانياً :نظم المعلومات الإدارية : (MIS) :

عـندما ازداد حجم المنظمات وما تتعامل فيه من بيانات أصبحت نظم معالجـة البـيانات غـير قادرة على توفير احتياجات صانعي القرارات من معلومات ولذلك اتجهت المنظمات كبيرة الحجم إلي استخدام نظم المعلومات الإداريـة لتوفير معلومات تصف الأنشطة العامة للشركات او الأنشطة التي تمارس فى احدى المجالات الوظيفية بـها – تسويق ، إنتاج ، أفراد ، تمويل الـخ . بشأن ما حدث فى الماضي ، وما يحدث الآن ، وما هو متوقع حدوثه فـى المسـتقبل وغالباً ماتوفر هذه النظم المعلومات فى شكل تقارير دورية وتقاريـر خاصـة يمكـن للمديريـن اسـتخدامها فى صنع القرارت وحل المشكلات.

ثالثاً : نظم دعم القرار : (DSS):

بدأ مفهوم نظم دعم القرار فى الظهور فى اواخر الستينيات مع ظهور نظـم مشاركة الوقت فى الحاسب الآلى . فوفقاً لهذا النظام يستطيع اى فرد ان يـتفاعل بشـكل مباشـر مـع الحاسـب الآلى دون الحاجة الى اللجوء للمتخصصـين فـى المعلومات . ولقد فتح نظام مشاركة الوقت بذلك فرصاً جديـدة اسـتخدامات الحاسب الآلى . وتعرف نظم دعم القرار بأنـها تلك الـنظم التى تساند المدير الفرد – او مجموعة صغيرة من المديرين يعملون معاً كفريق – فى حل مشكلة شبه مبرمجة وذلك من خلال توفير المعلومات والاقتراحات المتعلقة بالقرار . ويوجد العديد من انواع نظم دعم القرار .

رابعاً : نظم تجهيز المكاتب آلياً : (OAS):

وهذا يعنى استخدام الآلات والاجهزة فى اداء مهام مادية كانت عادة ما تـؤدى بواسطة البشر ، وذلك بغرض انجاز العمل بشكل أكثر سرعة ودقة وتجهيز المكاتب آلياً يشمل كل انواع نظم الاتصالات الرسمية وغير الرسمية المتعلقة بتوصيل المعلومات المكتوبة وغير المكتوبة من شخص لآخر داخل او خـارج المنظمة ومن امثلة الأجهزة التى يمكن ان تؤثث بـها المكاتب : معالج الكلمات ، والبريد الالكترونى ، والبريد الصوتى والجداول الالكترونية للمواعـيد ، وشـبكات الحاسـب الآلـى ، الفاكسملى ، ووحدات الطباعة ، والاجـتماعات التليفونـية واجـتماعات الفـيديو وحـيدة ومتعددة الاتجاه والميكروفـيلم ٠٠ وغيرها . ومن هنا فإن تجهيز المكاتب آلياً يجعل المدير مرتبطاً مع غيره من الافراد والجماعات من داخل وخارج المنظمة باكثر من

وســيلة للاتصـال ، وعلى المدير ان يختار المزيج المناسب من هذه الاجهزة بما يمكنه من اجراء الاتصالات والتعامل مع المعلومات بفاعلية .

خامساً : نظم دعم الإدارة العليا: (ESS) :

مــن نظــم الإدارة الحديثة هو نظام دعم الإدارة العليا فهو ذلك النظام الــذى يتم تصميمه لمساندة الإدارة العليا فى عملها . ويعتمد هذا النظام على توفير حاسب آلى شخصى لدى كل عضو من اعضاء الإدارة العليا . وتتصل الحاســبات الشخصــية ببعضها البعض شبكياً من خلال حاسب آلى فائق " Mainfram " يعمل لخدمة المنظمة ككل .

ويشــمل هــذا الحاسب الشخصى على معلومات خاصة بعضو الإدارة العلــيا ، فضــلاً عن امكانية وصوله الى المعلومات الموجودة فى الحاسب الفــائق الــذى يقوم بتلخيص هذه المعلومات وعرضها وفقاً لاساليب عرض محــددة مســبقاً ، وغالــباً مايتصف تشغيل هذا النظام بالبساطة فى ادخال المعلومــات بالاضــافة الى يسر العرض خاصة فى حالة اعتماده على نوافذ العــرض " Windws " حيث يمكن عرض اكثر من بيان على نفس شاشة العرض من خلال فتح نوافذ اضافية . ومما لاشك فيه فان نظام دعم الإدارة العليا يساعد مستخدم النظام فى التعرف على مدى فاعلية المنظمة فيما يتعلق بتحقيق اهداف معينة او جودة ممارستها لانشطة معينة قد يترتب عليها نجاح المنظمة او فشلها .

سادساً : النظم الخبيرة والذكاء الاصطناعى : (ES & AI) :

ومعــنى الذكاء الاصطناعى هو تزويد اجهزة الحاسبات الآلية بالقدرة على ممارسة سلوك يمكن ان يتصف بانه ذكاء اذا قام به العنصر البشرى . والفكرة الاساسية وراء النظم الخبيرة هى ان الخبراء فى مجال معين يقومون بــتغذية الحاســب الآلــى بمالديهم من معرفة ويتم تخزين هذه المعرفة فى الحاسب الآلى بشكل مبسط بحيث يمكن استخدامها بواسطة غير ذوى الخبرة للحصول على النصائح التى يحتاجونــها . وبالتالى فهو ينصح غير الخبراء ويقدم لهم المنطق الذى استند اليه فى ذلك اذا لزم الامر . ولقد شاع استخدام هذه النظم فى المجالات الطبية والهندسية وجارى انتشارها الآن فى المجالات الإدارية ومجالات الاعمال الاخرى .

المطلب الثالث

نظـــــــــــام الميــكرو فيـــــــلم :

نظام الميكرو فيلم هو تنظيم الوثائق وتسجيلها اى تكوين نظام معلومات يقــوم على قاعدة من الوثائق المنظمة ولا يقتصر النظام على نوع بعينه من الوثائق بل يمكن تطبيقه على الوثائق والمستندات بغض النظر عن نوعها او الانشــطة الــتى تســتخدمها سواء كانت وثائق علمية او وثائق ارشيفية او تاريخية او رسومات هندسية او خرائط او مكاتبات بهذه كلها وثائق تتضمن معلومـــات تفيد فى الغرض الذى وجدت من اجله واستخدام نظام الميكروفيلم يقــوم بتنظيمها وحفظها بغرض الحفاظ على محتواه الفكرى وهذا هو اساس نظــام الميكروفيلم الذى يهتم بتنظيم وحفظ واسترجاع المعلومات الموثقة ايآ كان نوع المواد والمعلومات التى تضمها الوثائق ويتم حفظ الوثائق فيما يطلق عليه الارشيف او المحفوظات .

ماهو دور الارشيف والمحفوظات فى العملية الإدارية ؟

المحفوظات هى المستندات التى تستجمع بمرور الزمن نتيجة الانشطة المخــتلفة بالمنظمة وهذه المستندات هى مصدر المعلومات بتهذه المنظمة . وللعملــية الإدارية بــها . ويعتبر الارشيف جزءآ اساسيآ من النظام الإدارى بالمــنظمات وبالدولة لا سيما فى الدول المتقدمة وهو مايطلق عليه الارشيف القومـــى . ويوجد بمصر دار للمحفوظات بمنطقة القلعة تحفظ به المستندات الحكومــية وان كانــت لا تــؤدى نفس دور الارشيف القومى كعنصر من عناصر الثقافة القومية .

ماهى أهمية الارشيف ؟

الأرشيف يعتبر مخزن للبيانات والمعلومات بداخل المنظمة وهو بمثابة العقــل بالمنظمة اذ تحفظ به جميع الوثائق التى تحوى البيانات والمعلومات الــتى تتعلق باوجه النشاط داخل المنظمة . وللارشيف بــهذه الصفة اهمية عظمى فى المجتمع الحديث وبخاصة فى الدول النامية . ويمكننا ان نتصور قــيمة واهمــية حفــظ الوثائق والمستندات باستخدام الميكروفيلم اذا تصورنا ارشــيفآ يضم مليونى خريطة او مليون رسم هندسى موجودة دون تنظيم او ترتيــب ، فكيف يمكن للمستفيد ان يصل الى حاجته منها من بين الآلاف من الوســائق والمســتندات مرتــبة بطريقة بدائية عقيمة لا يمكن ان تمكن من

الوصــول الــى المطلــوب بالسرعة والكفاءة اللتين يتطلبهما سرعة انجاز الاعمال فى المجتمع الحديث .

ومــن ناحية اخرى تتضاعف اعداد الوثائق والمستندات فى كل عام ، ومــا لــم يتم ترتيب هذه المستندات وتنظيمها تسهيلاً لاسترجاعهاوالسيطرة علــيها فــلا يمكن ان يتم العمل فى المنظمة على الوجه المناسب واستفحال مشكلة المعلومات بالاضافة الى تعرض الوثائق التى قد تكون لها قيمة مادية او معنوية كبيرة لخسارة لا يمكن تعويضها .

كــل ذلك ادى الى اجراء دراسة تحت اشراف منظمة اليونسكو لتحديد اهمية الارشيف سواء على المستوى القومى او على مستوى المنظمات كاداة ادارية فعالة ضرورية لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية .

وقــد تمت الدراسة بالتعاون مع المجلس الدولى للارشيف وقد اسفرت عن اعداد دراسة عن وظيفة ودور الارشيف وإدارة المستند على علم الإدارة العامــة وسياسة التخطيط فى الدول النامية ، وقد جاء بالدراسة ان مسئولية المؤسســات الارشــيفية القومية بالنسبة للارشيف والمستندات الجارية تشير بحــق الى القيم الرئيسية التى تفيد بــها وتتعلق بالإدارة والبحث معاً ، فهى من ناحية اخرى تكون مصدراً قومياً لا غنى عنه للبحث سواء كان اكاديمياً او يتعلق بالإجراءات الحكومية ، ومع ان هذه الادوار هامة فى كل مكان الا انــهــا ذادت اهمية خاصة فى الامم النامية حيث ان نمو الدولة ومنظماتــها يعتمد الى اقصى حد على الفاعلية الإدارية ، وان وجود الوثائق والمستندات والحفــظ الفعال لها شروط لاغنى عنه للفاعلية الإدارية فهو يضمن التوثيق المكانى للسياسات والبرامج والعمليات ويضمن التنظيم المنطقى لهذا التوثيق بحيــث يمكن استرجاع المعلومات التى تحويها الوثائق بسرعة حينما يحتاج اليها ويضمن صيانتها .

وفى غياب الانظمة الفعالة لحفظ المستندات التى توفر هذه المزايا فإن الإدارة سوف تتأثر بعدة عوامل منها ضياع الوقت والمال والموارد البشرية بالاضــافة الى انتشار الفوضى وعدم المقدرة الوظيفية ، لذلك فإن الارشيف اذا احسن اعداده وحفظ الوثائق به فإنه يسهم بصورة كبيرة فى تحسين نوعية الاداء الحكومــى بصــفة عامة عن طريق الانتفاع بالتجارب السابقة وتجنب الــتكرار غــير الضــرورى للجهد السابق وتجنب ضياع الوقت والتكاليف

بالاضـافة الى فائدته للابحاث العلمية واستمرارها وايضاً للنمو الفعلى الذى يعتمد على حسن الاستفادة من الوثائق .

ومن هنا يتضح ان الارشيف هو عصب العمل فى المنظمة يصب فيه كل شرايين الحياة بـها وان نجاح المؤسسة يعتمد الى حد كبير على سرعة وفاعلـية وكفاءة جهاز الارشيف فيها وقدرته على تقديم المعلومات المناسبة فى الوقت المناسب لاتخاذ القرار المناسب وان اى خلل فى سلسلة الإجراءات التى يقوم بـها جهاز الارشيف سوف يؤدى الى خلل ما فى عمل المؤسسة .

وبالرغم من الاهمية الملقاة على عاتق الارشيف الا ان حالته فى كثير من المنظمات تدعو للاسف والرثاء حيث يصاب بعضها باضرار بالغة تتمثل فـى ضياع او فقدان اجزاء كبيرة من مكوناته وتمزق هوامشها وتلفها نتيجة الحشـرات والـرطوبة وسـوء الحفـظ بالاضافة الى سوء عملية التصنيف والترقـيم وتكرار تعديلها نتيجة تغير الفهرسة والترقيم مما يترتب عليه عدم امكـان الوصول الى المعلومات المطلوبة من وثائق معينة فى وقت مناسب وبدون جهد وعناء .

واذا نظـرنا الى الواقع الفعلى فى كثير من المؤسسات والمنظمات الى ان الـنظرة الى العمل فى الارشيف هى نظرة غير محبوبة وغير مرغوب فـيها وتقوم هذه النظرة على انه من الاعمال الاقل اهمية واقلها مستوى فى نظر المسئولين والعاملين على حد سواء .

هـذا بالاضـافة الى تخصيص بعض لماكن غير لائقة للارشيف مثل البدرون اى ان بعض المنظمات تتخذ من البدرونات وبعض غرف السطح لاعمال الارشيف دون مراعاة الشروط الصحية .

وكل ذلك يتطلب اعادة النظر فى وضع الارشيف وطريقة حفظ الوثائق او المسـتندات بما يكفل الحفاظ عليها وسرعة استرجاعها وهو الاساس فى ظهور تكنولوجيا المصغرات الفيلمية اى الميكروفيلم وهو الذى لخذت به فى الغالب الاعظم دور المحاكم التابعة لوزارة العدل عندنا هنا فى مصر .

<u>ماهو نظام الميكروفيلم او المصغرات الفيلميـة ؟</u>

ان نظـام الميكروفيلم او المصغرات الفيلمية هى وسيلة لتسجيل وحفظ الوثـائق والمسـتندات . وقد بدء التفكير فى نظام الميكروفيلم نتيجة الحاجة الشـديدة لحفظ الوثائق وكتطور لتكنولوجيا وعلوم التصوير الضوئى . ففى عـام ١٨٣٩ بـدأت طريقة التصوير الضوئى تنتشر بفضل العالم الفرنسى

(لويس واجير - ١٧٨٩- ١٨٥١) الذى اخترع آلة التصوير التى تحمل اسمه ، وفى نفس العام كان مصور انجليزى هو (جون بنيامين دانسر) قد توصل الى اخراج اول صورة مصغرة بأن وضع عدسات ميكروسكوب فى كاميرا والتقط صورة مصغرة بنسبة ١٦٠ الى ١ وامكن عرض الصورة الناتجة بواسطة الميكروسكوب وقد تطورت اجهزة التصوير والمصغرات الفيلمية وتعدد اشكالها وهى ميكروفيلم وميكروفيش وميكروجاكت .

ماهى فوائد نظام الميكروفيلم ؟

تتعدد فوائد نظام الميكروفيلم فى عدة نقاط منها :

١ - وسيلة لحماية الوثائق الهامة من التلف والدمار نتيجة التداول او السرقة او الفقد .

٢ - وسيلة لزيادة امكانية تخزين الوثائق والمستندات .

٣ - صعوبة عمليات الطبع والتخزين والتوزيع فى النظم العادية .

٤ - عدم امكانية تطبيق اساليب الحفظ المركزى واللامركزى فى وقت واحد فى النظم التقليدية .

٥ - الوفرة فى حيز التخزين ، فقد وجد ان المصغرات الفيلمية توفر حوالى ٩٠ % إلى ٩٨ % من الحيز اللازم لحفظ الوثائق بالاضافة إلى تنوع وسائل حفظ الوثائق متعددت الابعاد .

٦ - تنظيم الوثائق بصورة متطورة وسهلة وسرعة الاسترجاع للوثائق والمستندات والبيانات .

٧ - امكانية عمل اكثر من نسخة من الوثيقة او المستند مع حفظ الاصل فى ارشيف مؤمن .

٨ - تحقيق السرية لضرورة استخدام اجهزة معينة للقراءة بدلاً من العين المجردة اذ يوجد جهاز قراءة لخروج الميكروفيلم يمكن مشاهدة الوثائق المصورة من خلاله حيث تظهر الوثيقة المصورة على الشاشة التى هى شبه شفافة بمقياس ٢١٠ × ٢٩٨ مم بالاضافة لجهاز يعرض الميكروفيش يمكنه الاحتفاظ ب ٧٥٠ بطاقة والوصول الى اى منها فى حوالى ٣ ثوان وغالباً ماتكون هناك وحدة طباعة ملحقة على جهاز قراءة بطاقات الميكروفيلم والتى يمكنها الوصول للبطاقة او الفيلم التسجيلى فى ثوان معدودة وطباعة نسخة طبق الاصل من محتوياتها .

٩ – يمكن توصيل اجهزة الميكروفيلم بالحاسب فيما يطلق عليه اجهزة خرج الميكروفيلم . فقد يكون حجم البيانات المطلوب تشغيلها بالمنظمة كبيرة وضــخمة وتحتوى على مجموعة كبيرة من المستندات والمخرجات الورقية ممـــا يشــكل مشكلة كبيرة للمنظمة وصعوبات جمة فى عمليات التخزين . ولحــل هــذه المشكلة تم امزاج بين تكنولوجيا الحاسبات وتكنولوجيا الافلام الدقيقة والميكروفيلم حيث يتم توصيل الحاسب باجهزة الميكروفيلم .

وهــذه مـــن الطرق الحديثة فى نسخ البيانات والمستندات الاصلية فى اقصـــر وقـــت ممكـــن مـــع الاحتفاظ باصل المستند فى غرف حفظ مجهزة خصيصاً لذلك .

*المخرجـــات الميكروفيلميـــة للحاسب الآلى : Computer Output . Microfilm COM)

وهنا يتم الاستفادة باجهزة المخرجات الميكروفيلمية للحاسب فى استقبال نـــتائج التشـــغيل مـــن ذاكرة الحاسب وتسجيلها مصورة ومسجلة على افلام وشرائح بما يوفر حوالى ٩٨% من اماكن التخزين

*الاسترجاع بمساعدة الحاسب : Computer Assisted Retrievel :

وهــنا يتم الاستعانة بالحاسب لتحديد مكان المستند المطلوب والمخزن علـــى الميكروفـــيلم طبقاً لفهرس يعدّ ويخزن بالحاسب للاستعانة به للتحديد السريع لموضع المستند .

ماهى الفوائد التى تعود من وراء هذا النظام ؟

لنظام الميكروفيلم فوائد عدة نوجز منها مايلى :

١ – هو نظام ذو حل علمى متطور لمشاكل التعامل مع الكم الهائل من مخرجات الحاسب الورقية وذلك باستبدالها بمصغرات فيلمية (ميكروفيش).

٢ – يحقق للمستخدم وفراً كبيراً جداً فى وقت تشغيل الحاسب .

٣ – الوفر الكبير فى استهلاك ورق الطباعة .

٤ – امكان حفظ مخرجات الحاسب .

٥ – تســـهيل عملية البحث واسترجاع البيانات من مخرجات الحاسب وذلك بامكانية الفهرسة المتطورة التى يتبعها هذا النظام .

٦ – تسجيل بيانات الحاسب المخزونة على اشرطة او اقراص ممغنطة على شكل ميكروفيش يقبل نظام الاشرطة المغناطيسية المختلفة .

٧ – يحتوى الفيش الواحد على بيانات تصل الى ٤ مليون حرف – ٦٠ سطر فى الصحيفة × ١٦٠ حرف للصفحة × ٣٠٠صحيفة .

٨ – يحـتوى الفـيش علـى بـيانات يمكن قراءتـها بالعين المجردة لتوضيح اسم التقرير المسجل على الفيش وتاريخ التسجيل ودليل لاول وآخر بيان مسجل عليه ورقم الفيش .

٩ – يمكـن الاطلاع على البيانات المسجلة على الميكروفيش باستخدام قارىء الميكروفيش العادى .

التعليق على ماسبق :

مـن كل ماسبق يمكن ان نعرف نظام المعلومات بانه اطار عام تتدفق فيه البيانات ايا كان نوعها ومصدرها ، ويحتوى على مجموعة من العناصر المـترابطة والمـتكاملة لتجهـيز البيانات وتخزينها وتشغيلها بـهدف توفير المعلومـات التى تحتاجها الإدارة فى الوقت المناسب لاستخدامها فى العملية الإدارية فى ضوء مجموعة من القواعد والمبادىء من خلال شبكة تجمع كل قـنوات الاتصـال داخل المنظمة . من هنا وجب ان تدخل الاساليب العلمية الحديثة فى اعمال الإدارة المحلية ، حيث تستحق الاهتمام والعناية باستخدام هذه الاساليب ، ويجب أن تكون هناك ضرورة فى ادخال نظام الميكروفيلم فـى إداراتـها التى تستخدم فيها الملفات لحفظ البيانات مثل ملفات تراخيص المحـلات وتراخيص المبانى وذلك لكى يحل محل الارشيف الذى عفا عليه الزمـن ، وكذلـك يجـب أن ينظر إلى البيانات والمعلومات التى تحتويـها الملفـات نظرة ذات قيمة . كما ان الاتجاه الحديث توجه الآن الى حفظ هذه المعلومات فى اجهزة الكمبيوتر على اسطوانات خاصة يمكن استرجاعها عند الحاجة .

المبحث الثانى

وضـــع برامـــج زمنيـــة لإنـــهاء مصـــالح المواطنين ومتـــابعـة جديـــة

ان الجديـة فـى العمل تقود الى النجاح وهذا هو الفرق بين الشعوب المـتقدمة والشعوب الاخرى الاقل تقدماً ، حيث ان الاخيرة ليس للوقت قيمة او ثمـن عـندها بيـنما الاولى للوقت والزمن ثمن وهو ماحسنا عليه الدين الاسلامى الحنيف ، حيث اننا نجد ان هناك احاديث كثيرة يستفاد من معناها ان الله سـبحانه وتعـالى سـوف يحاسب المرء ويسأله عن وقته فيما قضاه وعمره فيما افناه .

ومن هنا فان المواطن حيث يلجأ الى مرفق من مرافق الدولة لانـهاء خدمـة من الخدمات التى تختص بـها الإدارة ، تجد هذا المواطن يتنقل بين مكاتـب الموظفين مرات ومرات لا تحصى وكذلك يتردد على هذه المكاتب مـرات ومـرات ويستمر فى ملاحقة طلبه اكثر من شهور وكل مرة بحجة مخـتلفة مـرة الموظـف غائب – مرة الموظف موجود فى اجتماع – مرة الموظـف خرج للمعاينة – مرة الموظف فى دورة تدريبية – مرة الموظف فـى اجازة مرضية فجأة – كل هذا ويكون الرد واحد فى جميع المرات وهو ان الاوراق فى درج مكتب الموظف ولا يمكن فتح المكتب الا اذا تم تشكيل لجنة ...الخ من الحجج والمبررات التى لا مبرر لها سوى تعطيل مصلحة طالب الخدمة او المواطن .

ومـن هـنا نـرى ضرورة وضع برامج زمنية ينهى خلالها الموظف الخدمـة المطلوبـة منه بحيث يحدد هذا الزمن او تلك المدة من تاريخ تلقى طلـب المواطـن واذا انتهـت المدة دون تنفيذ المطلوب يعرض الامر على رئـيس المصـلحة باسباب هذا التأخير ثم اقتراح مدة مناسبة تالية لانـهاء الخدمـة وان يشـكل فى كل مصلحة جهاز يسمى جهاز المتابعة والاشراف علـى تنفيذ ذلك وتكون الجزاءات فى حالة التلاعب او التأخير دون عذر او مبرر مقبول رادعة .

كمـا نـرى عدم وضع العراقيل وطلب مستندات ليس لها مبرر سوى لتعطيل مصلحة المواطن وهى غالباً تكون لاغراض اخرى مستترة .

كذلـك ضـرورى عمـل سـجلات خاصة فى كل إدارة تقوم بتقديم خدماتـهـا للمواطنين لإثبات تاريخ تقديم الطلب والمدة المحددة لإنـهاء هذا

الطلب يتخللها خانات لبيان الاجراءات اليومية التى تمت فى هذا الطلب حتى تسلمه للمواطن .

ومن هنا نجد ان مصالح المواطنين سوف يتم انجازها فى اقل وقت ممكن وخروج المواطن من المصلحة وهو راضياً عنها وعن النظام باكمله .

ومـن ثـم ينـتهى تكدس الطلبات فى المكاتب والإدارات دون مبرر ونقضـى على ظاهرة هروب الموظفين من العمل حيث ان الموظف سوف يجـد ان هـناك التزام عليه بانـهاء ماالديه من طلبات فى وقت محدد والا سوف يتعرض للجزاء والعقاب .

وهنا يجب ان يكون العقاب والجزاء رادعاً مثل توقيع الجزاء بالخصم من المرتب علاوة على الحرمان من المميزات التى كان يتقاضاها الموظف ان كان هناك مميزات يحصل عليها .

ومن ثم تكون هنا المتابعة جدية حيث تكون قد اتت بثمارها المطلوبة .

ويجـب ان لا تكون المتابعة داخلية بل يجب ان تكون المتابعة متعدية جهـة الإدارة المحلـية الى الإدارة المركزية بتكليف حملات متابعة مركزية وترفع تقريرها للسلطة المختصة – الوزير او المحافظ حسب الاحوال – وان تضـع السلطة المختصة هذه التقارير موضع اعتبار وتتخذ فى شأنـها ماهو مناسب سواء بطريقة ايجابية او بطريقة اخرى قد تؤدى الى احالة القيادة الى التحقـيق او النقل الى مكان آخر ولكى تسير العملية الاصلاحية فى الإدارة المحلية متوازية مع بعضها فإنه يجب ان :-

<u>بوضـع بـرامـج تـدريـب للموظـفين لـها عـلاقة بطبيعـة عمل الموظـف :</u>

لقـد سبق وان ذكرنا انه يجب ان يكون هناك برامج تدريب للموظفين فى جهات عملهم لاطلاعهم على كل ماهو حديث فى مجال الإدارة . ونادينا بان يكون هذا التدريب حقيقى الهدف منه هو الوصول بالموظف الى مستوى راقى من العلم والتعامل مع الوظيفة والمتعاملين معه .

ولـيس بـرامج تدريـب الهدف منها هو ملىء بطاقات الترقى لبعض الموظفيـن فقط . حيث ان هناك بعض المصالح تشترط لكى يرقى الموظف الـى فئة وظيفية اعلى ان يكون قد حضر عدد معين من الدورات التدريبية وبـرامج التدريب ، علماً بانه فى كثير من الاحيان تكون هذه البرامج بعيدة كل البعد عن مجال عمل الموظف .

فمـــثلاً على سبيل المثال نجد ان هناك دورات تدريبية للتأهيل لمديرى الإدارات نجدها خليط من المحاسبين ، والقانونين ، والإدارين ، والمهندسين ...الخ . وهى دورات لا علاقة لها بالناحية التخصصية .

بل يجب ان تكون الدورات إدارية تخصصية بمعنى ان تكون فى مجال الإدارة وكيفـــية إدارة المشـــأة او الـــتعامل مـــع المرؤســـين او التعامل مع الجمهوراو كيفية ترتيب وتبويب متعلقات المنشأة . هذا من ناحية وان يكون التدريـــب تخصصياً فى مجال التخصص اى مثلاً فى مجال المحاسبة برفع المستوى العلمى فى هذا التخصص ، وكذلك فى المجال الهندسى يكون برفع المســـتوى الفـــنى الهندسى فى مجال التخصص ، اما الاسلوب الحالى فهو يحتاج الى اعادة النظر .

كما اننا نرى ضرورة الاحتكاك التدريبى بمعنى ارسال المحاسبين مثلاً الـــى جهـــاز المحاسبة لتدريبهم ، وارسال المهندسين الى المراكز الهندسية المتخصصـــة لاطلاعهم على احدث الوسائل التى يجب استخدامها فى العمل ...الـــخ . ومـــن هنا وجب ان يكون التدريب وبرامجه لها علاقة بالعمل وليست تدريبات عامة ليس لها علاقة بما يمارس من عمل .

ومن الملاحظ ان هناك فرق بين التدريب والتعليم . فالتعليم يركز على موضـــوعات معيـــنة ، بيـــنما يجـــب ان يكون التدريب على مهارات يجب اكتســـابـــها . فطلبة الجامعات يمرون بالمرحلة التعليمية ومن ثم فإنـــهم بعد تخـــرجهم يشـــعرون بأن لديـــهم الكثير من المعرفة ولكنهم لا يعرفون تماماً كـــيف يمكـــن ان يستخدمها الفرد منهم وذلك فى الواقع العملى . ولكن عند تدريبهم على برامج تدريب معينة فهو يعنى اكتساب المتدربين للمهارات التى تمكنهم من انجاز الاعمال بكفاءة .

ونطالـــب بأن يكون هناك تقييم فعلى وحقيقى للمتدربين بعد انتهاء فترة التدريـــب ولا مـــانع من ان يكون هناك نجاح ورسوب حتى يكون التدريب فعلـــى وحقـــيقى ويأتى بالاهداف التى وضع من اجلها . ان نظام الترقيات الحالى فى حاجة الى اعادة النظر حيث ان الترقية من درجة الى اخرى يجب ان تكون بموجب اختبارات وليس على اساس الاقدمية المطلقة حيث ان هناك مـــن هم اقدم ولكن للاسف هم اقل معرفة واقل كفاءة عن من هم احدث منهم وكل اعتمادهم على الرئاسة يكون على اساسي انه الاقدم وليس الاكفأ .

هــل يمكــن ان ينــتقل طالب الدراسة من المرحلة التى هو بـــها الى مرحلة تالية بسبب انه قد بقى فى هذه المرحلة عدد معين من السنوات ؟

اعتقد ان هذا مستحيلاً ، حيث ان الانتقال من مرحلة الى اخرى يكون باللاختبار والنجاح ، وهو مانطلبه فى عملية الترقية من مرحلة التى اخرى .

الخـــــــــــــاتمـــة

لقد تناولنا فى هذا البحث بعض من الجوانب السلبية فى اعمال الإدارة المحلية ووضعنا لها بعض الحلول العملية ، وان كنا نرى انه يصعب التغيير مالم تكن هناك إرادة جادة وصادقة على التغيير .

" ان الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم " .

وقلـــنا انـــه يجـــب ان يكون التغيير فى الجوهر قبل الشكل وان يكون الاهـــتمام بالفرد قبل الآلة ، اى بمشغل الآلة وهو الموظف ، حيث تبين من البحـــث عـــدم وضـــع الموظف فى اى اعتبار بحيث يكون الهدف منه هو الاصلاح ، فعلى سبيل المثال :

١ – لا يوجـــد تناســـب البـــتة بين ما يتقاضاه الموظف من اجر وبين متطلبات الحياة الفعلية .

٢ – لا يوجـــد نشاط اجتماعى فعلى لاعالة الموظف فى حالة الكوارث بل هناك انشطة ترفيهية تستهلك ولا تضيف .

٣ – لاتوجـــد نقابـــة فعلية للموظفين للمطالبة بالحقوق او الوقوف الى جانب الموظف فى بعض ما يطرأ عليه من محن وكوارث .

٤ – يـــتم نقـــل بعـــض الموظفيـــن الى مناطق يصعب فيها الوصول بالمواصلات العادية دون النظر الى مايعانيه من مشقة مادية وصحية .

٥ – دائما ينظر إلى الدقة فى مواعيد الحضور والانصراف دون النظر الى مابين ذلك من وقت .

٦ – التسلســـل الرقابى فى حاجة الى اعادة النظر لما يتخلله من وجود بعض افراد لها مصالح متبادلة مع بعض موظفى الإدارة المحلية وبالاخص القيادية فيها .

<u>نظرة عامة :</u>

ان الاســـاس الـــذى يجـــب ان يتم الاصلاح على اساسه هو الدخل او المرتـــب الذى يتقاضاه الموظف وذلك لمواجهة اعباء الحياة التى تزداد قسوة يوماً بعد يوم ومعدل المرتبات ثابت ، وان زادت فإن هذه الزيادة تكون بنسبة ١ : ٥٠ بالنســـبة للزيادة فى اسعار جميع وسائل الحياة ، ويجب لعلاج ذلك الـــتحرر من تسعير الشهادات والاتجاه نحو سياسة العرض والطلب بالنسبة

للمؤهــلات ، و الاتجــاه الـــى التدريب التحويلى لمواجهة النقص فى بعض الوظائف على حساب الفائض فى البعض الآخر .

ونأمل ان لا نكون كالنعامة التى تدفن رأسها فى الرمال عندما تستشعر الخطــر قادمـــآ عليها معتقدة ان الخطر قد ابتعد عنها ، فى حين انــها بذلك اصبحت فريسة سهلة .

ان معـــدل جـــرائم الرشوة والاختلاس فى مجال الإدارة المحلية اكثر بكثير من هذه الحوادث فى قطاع الاعمال العام او قطاع البنوك المصرفية او غيرها من المؤسسات التى يكون دخل الفرد فيها مرتفع .

ان تشـــديد عقوبـــات الرشـــوة والاختلاس دون معالجة اسبابـــها يؤدى الى الاتجاه لجرائم اخرى تؤدى نفس الهدف بعقوبة اقل ، وهو كمن يرجو بقاء الماء على الرمال ، فلا بد من معالجة الاسباب قبل النتائج والعقاب . فإن الوقاية خير من العلاج .

اذا نظرنا نظرة واقعية وموضوعية فإننا نجد ان الاتجاه العام ناحية الخصخصة هى نظرة فى محلها من واقع تجارب الاشتراكية الســـابقة وقبضــــة الدولة وهيمنتها على كل المرافق والمؤسسات ، ولقد بـــدأت الدولة تخطو خطوات موفقة فى هذا الاتجاه ، فنجد تحويل الهيئة القومـــية للاتصـــالات الى شركات . ولا يخفى علينا مدى النجاح الذى حققته هذه الشركة فى مجال الاتصالات ، وتكاد تكون قوائم الانتظار فى تركيـــب خطـــوط التلـــيفونات قد انتهت ، حيث كانت هذه القوائم تحمل طلبات مضى عليها عشرات السنين .

كذلـــك رأيـــنا محطـــات القـــوى الكهربائـــية التى تقام باستثمارات سواء اجنبية او وطنية وانعكاس ذلك على الخدمة التى تقدم للمواطن .

واخـــيرآ وليس آخرآ قيام شركة فرنسية باعمال النظافة العامـــة فـــى الأســـكندرية - شـــركة أونكـــس - ولقد لمس جميع أهل الأســـكندرية الفرق بين ماكانت تقوم به المحليات من أعمال النظافة وما تقـــوم به هذه الشركة حاليآ بما لديها من معدات حديثة متطورة ورعاية كاملـــة للعاملين بـــها وأحترام آدمية هؤلاء العمال الذين كانوا من أدنى الطبقات وأفقرها .

ومـــا كان يقوم به هؤلاء العمال من سلبيات سبق التنويه عنها فى هذا البحث .

إلا أن ذلـــك لا يغل يد الدولة عن الرقابة على هذه الشركات حيث أنه ظهرت بعض السلبيات لهذه الشركات من النواحى المالية حيث أصبح هدفها وشـــاغلها هو جمع أكبر كم من الأرباح بأساليب قد وجدت من يشجعها فى الإدارة المحلية .

وإننا نرى أنه فى ضوء ذلك يجب أن نعود إلى نظرية المرافق العامة بإيجابيتها وترك مابـــها من سلبيات .

إن ظاهـــرة الـــبطالة التى يعيشها شبابنا اليوم لا تخفى علينا ولا تخفى علينا أسبابـــها ولا نتائجها .

ونـــرى أنه لعلاج ولو جزء من هذه المشكلة يجب أن تفتح الدولة باب الأجـــازات بدون مرتب على مصراعيه وإحلال عمالة مؤقته بدل من العامل الذى يحصل على أجازة ويكون مقرون العمل المؤقت بمدة الإجازة طالت أم قصـــرت . وهـــو مانص عليه قانون العاملين بالدولة الحالى ولكن نرى أن مـــانص علـــيه القـــانون شـــىء والواقع العملى شىء آخر . كذلك فتح باب المعاشات المبكرة بدون قيود للكفاءات العادية من العاملين وبشروط للكفاءات الـــنادرة . فإن ذلك من شأنه أن يمتص جزء من الأعداد الهائلة من العاطلين ولا يمنع من الأتجاه إلى التدريب التحويلى على بعض الحرف لسد العجز فى بعض التخصصات . ولقد سبق وأن تناولنا موضوع تعيين القيادات الإدارية فـــى الدولة وقلنا أن الغالبية العظمى من هؤلاء القادة يصلون إلى مناصبهم بالتعيين من القيادة السياسية سواء عن طريق المجاملة أو رداً لجميل أو منحة أو مكافـــأة أو لصـــلة قرابة ... إلخ وذلك دون مراعاة عنصر القدرة أو الكفـــاءة علـــى إدارة ماأســـند إليه من مسئولية ، وتكون فى النهاية النتائج معـــروفة – رشـــوة وفساد وإضطراب لمصالح المواطنيين وعدم قدرة على الإدارة – والأمـــثلة علـــى ذلك كثيرة منها وعلى سبيل المثال لا الحصر : تعييـــن نائب عام سابق فى منصب محافظ لتصديه إحدى القضايا وتوجيهها حســـب رأى القـــيادة السياســـية فكانـــت مكافأتـــه بأن عين محافظاً لإحدى المحافظـــات الهامة ، وكانت النتيجة أن جال وصال فى هذه المحافظة حتى وقـــع أخـــيراً وإفتضح أمره فأحيل إلى القضاء بعد أن زفته الصحافة للرأى العـــام وكـــان مصـــيره خلف القضبان ، والأمثلة على ذلك كثيرة لاتعد ولا

تحصـــى – وإليك بما تحويه الصحف اليومية من أخبار أصبحت شبه عادية بل ويومية .

- ونرى كما سبق وأن أوضحنا أن تكون المناصب القيادية عن كفاءة وجدارة وقدرة على العمل دون سلبيات لأن أعمال الرئيس وشخصيته تنعكس على مرؤوسيه سواء سلبياً أو إيجابياً - ونرى أيضا ضرورة الانضباط فى العمل فى كافة المجالات لأنه ينقصنا الانضباط ليس فى الوقت بل فى تقديم الخدمات وفى أنجاز العمل وفى نوع وكم الخدمة ، هذا ليس على المرؤوسين بل يجب أن يبدأ من القمة حيث أن قمة الهرم هى القدوة للقاعدة العريضة من المرؤوسين والموظفين ، وهنا نكرر المثل القائل " إذا كان رب البيت بالدف ضارباً فشيمة أهل البيت الرقص " ، فلا داعى للخصوصية والاستثناء فى تقديم الخدمات بل يجب أن يكون شعار الجميع أمام القانون سواء ، حقيقة لا شعاراً فقط . وهذه التفرقة واضحة فى الإدارة المحلية فى مجال تراخيص المبانى حيث أن المواطن العادى توضع أمامه كافة العراقيل والعقبات ، أما أصحاب النفوذ بل وأصحاب الفلوس تصل إليهم الخدمة وهم فى منازلهم - خدمة توصيل الطلبات للمنازل من بعض الموظفين أصحاب النفوس الضعيفة - .

كما سبق وأن أوضحنا ليس هناك جهات ترعى الموظف إجتماعياً فى مجـــال الإدارة المحلية بل أن النشاط الإجتماعى منحصر فى نشاط الرحلات – الشئون الرياضية – أما الشئون الإجتماعية بمعناها الواسع فليست موجودة . فمثلاً هناك من الموظفين من يمرض أو من يقبض عليه فى قضايا داخلية أو خارجية ، هناك من تحدث له الكوارث ، فلا يجد من يقدم له يد العون أو المســاعدة لأنـــه كمـــا أشرنا لا توجد نقابة تتحدث بلسان حال الموظف أو العامل، فهذا النشاط معدوم كلياً .

كـــان هناك جمعيات فئوية سبق إنشاؤها فى عهد الرئيس الراحل أنور السادات فى كل وحدة من الوحدات التى تجمع فيها عدد معين من العمال أو الموظفيـــن وكـــان نشاط هذه الجمعيات كجمعيات أستهلاكية تقوم بتقديم ما يحتاج إليه العامل من مواد أستهلاكية إلى مواد وسلع معمرة بالتقسيط خصماً مـــن المرتب ، إلا أن هذا النشاط سرعان ماألغى بعد رحيل الرئيس السادات رغم ماكان فيه من مميزات كثيرة لجميع العاملين وبقدر ضئيل من السلبيات.

ونـــأمل أن تعـــود هـــذه الخدمة مرة أخرى لما فيها من تيسيرات على العامليـــن وأن تقـــرن بـــهـــا النشـــاط الإجتماعى المنوه عنه بصورة لجان إجتماعية بكل وحدة لرعاية شئون الأفراد للوقوف إلى جوارهم فى الأزمات والكـــوارث . وأن تباشر هذه اللجان عملها بصورة جدية لا بشكل صورى .

ويجب على الإدارة ليس كوحدة إدارية بل الإدارة بمفهومها الواسع ممثلة فى الدولة أن تعمل بقدر المستطاع على التخفيف عن كاهل العامل والموظف فى الدولـــة وخصوصاً الذين يقعون تحت مسمى قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ لما لهؤلاء من خصوصية من ناحية الدخل العام الذى يحصلون علـــيه ، وســـبق أن قلنا أن هؤلاء لايحصلون إلا على الراتب الشهرى فقط ونسبة حوالى ٢٥ % من الحوافز وهذه الحوافز لكى يحصل عليها العامل لا بـــد من الحضور بنسبة معينة خلال أيام الشهر وضرورة عدم الغياب ، وإذا تصادف وحصل العامل على أجازة مرضية لعدد أيام معين – غالباً أكثر من ثلاثـــة أيـــام فى الشهر – يحرم العامل من هذه الحوافز – وهذا يسرى على جمـــيع الأجازات التى يحصل عليها العامل بكافة أنواعها – هذا بخلاف من يعملـــون فى المؤسسات المصرفية أو غيرها من الشركات سواء خاصة أو عامـــة ، ناهـــيك عـــن من يعمل من العمال فى قطاعات أخرى مثل قطاع البترول.

– هناك ظاهرة أخرى سبق وأن تناولناها فى هذا البحث وهى ظاهرة " النفاق " بصفة عامة والنفاق الإدارى بصفة خاصة .

وهـــذه الظاهـــرة ربمـــا يصـــعب إقتراح الحلول لها لإنـــها ظاهرة " ســـيكولوجية " بحتة أى مرتبطة بما درجت عليه الأخلاق – ولقد سبق لأمير الشعراء أحمد شوقى أن قالها ، حيث قال :

إنما الأمم الأخلاق ما بقيت فإن هموا ذهبت أخلاقهم ذهبوا .

وكمـــا أن هذه الظاهرة مرتبطة بالأخلاق فهى أيضاً أحياناً أخرى تجد لها البيئة التى ترعاها وتشجع على تكاثرها سواء فى الأسرة الصغيرة أو فى الأســـرة الكبيرة أو فى مجال العمل حيث يتم تشجيع وتقريب من هم بـــهذه الصـــفة وتقديم كل حافز وكل تشجيع لهؤلاء بل نجد الكثرة منهم قد وصلوا إلى مراكز حيوية وحساسة بفضل ماقدموه من نفاق – وهذا لا يخفى علينا إذا نظـــرنا حولنا – وهنا عناصر كثيرة تشجع على هذا النفاق حيث أن التقرب إلـــى السلطة وكل من له سلطان أصبح بالنفاق وليس بالكفاءة أو الجدارة أو حتى بما وصل إليه الأنسان من مستوى علمى بل هناك بطانة وهى مايطلق علـــيها بطانـــة الرؤساء هى التى تسود ولها الريادة فى المؤسسة التى تعمل بـــها ، وكما سبق وأن أشرنا أن هذا مرتبط بضعف الإيمان وضعف الوازع الدينى حيث أن جميع الأديان السماوية تنهى عن النفاق وتكره فيه .

ولقد تناولنا فى هذا البحث البيروقراطية واشكالهاً المختلفة وما تتصف بـــه اعمال الإدارة المحلية من تعقيد فى الإجراءات وطولها وما يلزم منها ، ومـــا لا يلزم نجده يلتصق بالمصالح العامة والخاص بالمواطنين مما يجعل الكثـــير مـــن المواطنيـــن يحجم عن السير في الإجراءات القانونية اللازمة للحصـــول علـــى الخدمـــة ويفضـــل العمل المخالف للقانون عن طول هذه الإجـــراءات ، وقد تعرضنا لأشكال البيروقراطية وأنواعها في مصر القديمة وبعض الدول الاخرى .

وكذلـــك استعرضـــنا أسباب التخلف الادارى فى اعمال الإدارة المحلية ســـواء اكـــان هذا التخلف فى الاسلوب او فى الادوات المستخدمة فى اعمال تلـــك الادارة ومـــا يعقب ذلك من تاخر وتخلف فى تقديم الخدمة للمواطنين ومقارنـــة بتلك التى تقدم فى مؤسسات اخرى لا تخضع للنظام البيروقراطى وتناولـــنا ايضـــآ الـــتخلف الفنى فى تلك الإدارة ومعناه ومجالاته واسبابه ثم اقترحنا الحلول لهذه المشكلات سواء كانت فى مجال تنظيم المبانى والقوانين المتعاقـــبة الـــتى تنظم تلك المبانى من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وحتى القـــانون رقـــم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ والقرارات الوزارية المنظمة لتلك العملية وتعرضـــنا ايضـــآ لاسباب التخلف الفنى فى المجال القانونى وكيفية تفسير القوانيـــن فـــى الإدارة المحلـــية وتطويع النصوص ليس لخدمة المواطن بل لارهاقه مما يؤدى الى لجوئه فى احيان كثيرة الى القضاء ، وكيف ان طول فـــترة التقاضى تؤدى الى ترك الحقوق ، بل فى احيان كثيرة يترك المواطن المســـلك القـــانونى ويلجأ الى مسلك آخر غير قانونى ربما هو الاقصر فى نظـــره للحصـــول على الحق . وكذلك التخلف فى مجال التخطيط والمتابعة ونوعـــية هـــذه المتابعة وهل هى حقيقية ام صورية والجدوى منها والحلول المقترحة للنهوض فى هذا المجال .

ولقد تناولنا البطالة المقنعة فى الإدارة المحلية وهى تكدس اعداد كبيرة مـــن الموظفين فى مكان لا يحتاج لهذا العدد من الموظفين فى انجاز الخدمة المطلوبـــة ، وان الكثرة هنا غير مستغله بصورة صحيحة.بل هى عائق من العوائـــق الإداريـــة ، وقد اقترحنا حلاً لهذه الزيادة الغير مرغوب فيها وذلك بإجـــراء تدريب تحويلى يمكن الاستفادة من هذه الكثرة العددية بحيث تكون نافعة وغير ضارة .

ولعل اسباب القصور فى اعمال الإدارة المحلية كثيرة ومتعددة لعل من اهم اسبابـــها :-

ضـعف القـيادات الإداري سـواء كان ذلك ضعف فى الخبرة او فى الشخصية القيادية ذاتـها وتناولنا كيفية معالجة هذا الضعف . وتناولنا بعض الاراء سواء كان فى معالجة القيادة المتخصصة او غير المتخصصة وابدينا رأينا فى ذلك . وكذلك ظاهرة الولاء الاعمى من القيادة الصغرى تجاه القيادة الكـبرى او مـن القيادة الدنيا الى القيادة العليا دون معارضة وذلك املاً فى الوصـول الـى اهـداف شخصـية ومصالح يرجى اشباعها ضاربين بذلك المصلحة القومية ومصالح المواطنين عرض الحائط . وقد تناولنا بعض من الامـثلة الحية الواقعية والتى تحدث فى نطاق العمل . وتناولنا طرق معالجة هذه الظاهرة التى تعد من مظاهر البيروقراطية .

وقد تناولنا ايضاً مثال آخر من امثلة القصور فى اعمال الإدارة المحلية وهـو المصـالح الشخصية والمجاملات فى اعمال الإدارة . وكما سبق ان اوضـحنا ان القـيادة العليا فى الإدارة المحلية يسعى البعض منهم عند تولى منصـب قيادى الى تحقيق المصالح الشخصية سواء بطريقة مباشرة او غير مباشرة لهم ولمن يعولون او يصادقون كل ذلك على حساب المصلحة العامة ، وعلى سبيل المثال نجد ان رئيس احد احياء الاسكندرية فى مقابل حصوله على شقة لابنته التى على وشك الزواج ، قام بمنح ترخيص لعقار بالمخالفة لاحكام القانون مستنداً الى حكم صادر من المحكمة المختصة بعبارة (منح المواطـن .... ترخيصـاً لبـناء العقـار الكائن ...) وان عبارة منح الترخـيص فى هذا الحكم لا تعنى التغاضى عن الاجراءات القانونية اللازمة لمـنح الترخـيص سـواء من مستندات او رسوم ..الخ وقام سيادته بمنح الترخيص مباشرة ، محققاً بذلك مصلحة شخصية .

وهـذا لا يقل من شأن المجاملات ايضاً حيث من الممكن التوسط لدى رئـيس حى معين لوقف اعمال ترخيص بناء مجاملة لزيد من الناس . كذلك رصـف شـارع خاص مجاملة لشخص معين او تكثيف حملات للنظافة او الازالـة مجاملة لقريب او صديق متجاهلاً باقى الشوارع والاماكن ، بل ان بعـض عمال النظافة تسحب من بعض الشوارع لدعم شوارع اخرى بـها صديق او قريب لمسئول معين . هذا بخلاف مجاملة المرؤوس لرئيسه لنقله الى جهة تدر عليه دخلاً لكبر سواء بصورة مشروعة او غير مشروعة ، وقد تناولنا طرق علاج هذه المشكلة .

ولعـل الاسـتغلال الذى يقوم به بعض من الموظفين لوظائفهم لتحقيق مكاسب شخصية سواء كانت هذه المكاسب مادية او معنوية وكذلك الاستغلال

الوظيفى للتشفى وتصفية حسابات ، وعلى سبيل المثال تم تعين مقدم شرطة سابق فى الإدارة المحلية كرئيس لحى من الاحياء الى ان تدرج ووصل بفضل مساندة من بعض سلطات عليا إلى سكرتيراً عاماً لمحافظة من المحافظات الرئيسية ثم احيل لواء شرطة للعمل فى الإدارة المحلية كرئيس حى وكان هذا اللواء رئيساً لهذا المقدم فى الخدمة الشرطية وقد انقلبت الموازين حيث اصبح مقدم الشرطة هذا بمنصبه الجديد المدنى رئيساً مدنياً للواء الشرطة ٠٠ وسأترك للقارىء التخيل ماذا كان يحدث فى القرارات والنواحى التنفيذية التى كان يقوم بها لواء الشرطة هذا حتى اطيح به فى محافظة الوادى الجديد ٠٠٠ والامثلة على ذلك كثيرة .

واما الجمع بين اكثر من وظيفة فقد تناولنا اسبابه وطرق العلاج ونوهنا الى ضرورة تعديل قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ لتلافى تلك الثغرات وناديناا بضرورة رفع الاجور والمرتبات لتلافى تلك الظاهرة والحد من ظاهرة البطالة .

ولعل ايضاً من امثلة القصور فى اعمال الإدارة المحلية هى المجالس الشعبية المحلية ودورها السلبى الذى يشجع على ازدياد القصور وقد تناولنا ماهية المجالس المحلية وطرق الترشيح وانتخاب الاعضاء وعلاقة المجالس المحلية بالسلطة التنفيذية بالمحافظة وتقسيماتها الإدارية .

ولقد انتهينا الى التوصية بدور فعال للمجالس المحلية وتدعيم دورها الرقابى والخروج بها من الدور السلبى لها . وهذا من خلال عملنا بالإدارة المحلية ومتابعة اعمال المجالس المحلية نجد ان هذه المجالس تفتقر الى عنصر القانونية فى اعمالها بمعنى ان اعمالها التى يتم التصديق عليها كثيراً ماتكون بها مخالفات قانونية ونذكر منها على سبيل المثال :-

قرار محافظ الاسكندرية رقم ٦٤٩ لسنة ١٩٩٩ والصادر بتاريخ ٨ / ٨ / ١٩٩٩ والذى وافق عليه المجلس التنفيذى للمحافظة فى ٧ / ٧ / ١٩٩٨ والمجلس المحلى للمحافظة فى ٣١ / ٥ / ١٩٩٩ والخاص بتعديل خط التنظيم بما يسمح بالبناء داخل حرم البحر لمسافة قد تصل الى ٣٠ متر من حد المياه ، وان كان هذا القرار قد اثار الكثير من المشكلات حتى انه عرض الامر على إدارة الفتوى بمجلس الدولة بالاسكندرية وانتهى الرأى الى مخالفة هذا القرار للقانون روحاً ونصاً وذلك فى الفتوى الصادرة فى ٢٧ / ٦ / ٢٠٠١ ملف رقم ١٠ / ١ / ٢٣٩ . والامثلة لغير ذلك كثيرة .

ولعــل اهــم ســلبية من سلبيات الإدارة المحلية بل تعد من المخالفات الجنائــية والــتى كثــيراً ماتطالعنا بــها الصحف اليومية بل ربما لا تخلو صــحيفة يومية من جرائم الرشوة والفساد التى تقع فى داخل الإدارة المحلية ســواء فــى الاحياء التابعة لها او فى مديريات الخدمات التى تشرف عليها الإدارة المحلــية ، وتقــع هذه الجريمة من صغار وكبار الموظفين على حد سواء .

ولعل اهم خطر يــهدد اعمال الإدارة المحلية هو تحديد اسعار الخدمات بين فئات الموظفين وهذه الجريمة شائعة بين بعض فئات العاملين بالإدارات الهندسية سواء من مهندسين او موظفين إداريين ، فمثلاً تجد ان هناك تسعيرة يفرضــها بعــض مهندسى الاحياء لبناء الادوار فى بعض المناطق الشعبية يــتروح سعر الدور مابين الف الى الفين من الجنيهات وذلك للتغاضى عن تحريــر محاضــر المخالفــات . كمــا ان هناك عصابات مشكلة من بعض المقاوليــن وبعــض من المهندسين ، حيث يقوم المقاول بشراء عقار قديم ثم يقــوم بــهدم ذلك العقار واعادة البناء دون الحصول على اى من التراخيص سواء الهدم او البناء فى مقابل دفع مبالغ خيالية تتعدى المائة الف جنيه واكثر فــى بعــض الاحيان ، والسبب فى ذلك هو طول الاجراءات للحصول على ترخيص للهدم بل ربما لا يستطيع الحصول عليه فى النهاية بسبب او لآخر ثــم بعد ذلك اعادة البناء بالمخالفة للقانون ومخالفة قيود الارتفاع ، ومن هنا جــرى عــرف غير مشروع على تسعير للادوار المخالفة وتسعيرة اخرى لحالات الهدم بدون ترخيص والامثلة الواقعية كثيرة على ارض الواقع .

ولعل من المظاهر السلبية ايضاً ان الرشوة اصبحت هى اقصر الطرق للوصول والحصول على الخدمة العامة ، وهنا يستوقفنى تعبير يتداوله بعض مــن موظفــى الإدارة المحلية ، فعندما تشكو من عدم الحصول على الخدمة نجد من يقول لك مباشرة " شغل مخك تصل الى ماتريد " وهذا معروف فى اوساط بعض موظفى الإدارة المحلية . وليس هناك دليل اقوى مما تسوقه لنا الصحف اليومية فى صفحات الحوادث ونشاهده فى ساحات المحاكم من كبار الموظفين قبل صغارهم قد احيلوا للمحاكمة الجنائية بتهمة الرشوة والفساد او الاستيلاء على المال العام او التسهيل على ذلك .

وقــد تناولنا اسباب الرشوة ومعناها ورأى الشرع فيها وكيفية علاجها والقضاء عليها .

واوضحنا كيف يتم اضفاء الصبغة القانونية لتعطيل المصالح العامة للمواطنين وهذا يتم عن طريق بعض موظفى الإدارة المحلية وبالاخص فى بعض الإدارات القانونية بها ، حيث انه حين يحال موضوع لابداء الرأى القانونى فى مدى احقية المواطن لطلبه من عدمه ، نجد هناك من يقوم على مساومته على حقه والا ذاق الامرين .. وتعطلت مصالحه وهنا يكون التعطيل بشكل قانونى وذلك عن طريق احالة الطلب الخاص بالمواطن الى جهات اخرى لابداء الرأى كما لو كان فى ادارة فرعية فيحال الى إدارة رئيسية وان كان فى ادارة رئيسية فيحال الامر الى مجلس الدولة قسم الرأى لإبداء رأيها فى هذا الطلب رغم ان الموضوع يكاد يكون من اتفه الامور ، وربما لا يستغرق بحث ذلك الطلب سوى دقائق ومن موظف متواضع الخبرة ... ولكن لاسباب معلومة يتم احالة الطلب حتى يستغرق ذلك شهور وشهور .

ولقد تناولنا مدى فاعلية الرقابة على اعمال الإدارة المحلية ، وتناولنا الرقابة القضائية والرئاسية وان جاز التقسيم فهى رقابة خارجية ورقابة داخلية .

وبينا عدم فاعلية جهاز الرقابة الإدارية ونشاط هذا الجهاز ومدى فاعليته واعماله وما يجب ان يكون عليه . وبعض القوانين التى تحكم نشاط هذا الجهاز ، وتناولنا ايضاً الاجهزة الاخرى التى تتناول الرقابة على اعمال الإدارة المحلية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وغيرها من الاجهزة الرقابية التى تخضع الإدارة لرقابتها . وكذلك الرقابة التى يتولاها القضاء بمحاكمه المختلفة (محاكم مجلس الدولة) وطول فترة التقاضى التى كثيراً مايتنازل الافراد عن حقهم وذلك لطول فترة التقاضى والتى قد تطول الى سنوات وسنوات وربما يتوفى صاحب الحق ويتولى ورثته من بعده المطالبة به . وتعرضنا لاختصاص محاكم مجلس الدولة على اختلاف درجاتها ، حيث كان لنا رأى فى نص المادة رقم ٤٩ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والخاص بمجلس الدولة وتعرضنا للسلطة الرئاسية بداية من دستور سنة ١٩٢٣ وحتى الدستور الدائم لسنة ١٩٧١ وتناولنا السلطات العليا فى الدولة والتى ورد ذكرها فى الدستور بداية من رئيس الجمهورية وحتى مدير الامن فى المحافظة . وعرضنا بعض الامثلة التى تدل على عدم الجدية فى اختيار القادة الإداريين ، وان تعيين البعض منهم يتم عن طريق المجاملة والوساطة ، وقلنا رأينا فى ذلك بصراحة .

واخيراً طالبنا باعادة النظر في رؤساء المصالح العامة وكذلك الشروط الواجب توافرها في تعيين الموظف العام وكان لنا رأى في ذلك .وتحدثنا عن وضـــع مبدأ للثواب والعقاب بصورة ذات فاعلية كذلك تناولنا شرح الجريمة التأديبية التي يعاقب الموظف بموجبها ، كذلك شرحاً مختصراً عن العقوبات التأديبـــية ومـــن له سلطة توقيعها ، وانتهينا الى ضرورة وضع مبدأ للثواب يـــثاب علـــيه الموظف في حالة اتيانه نشاطاً محموداً او مميزاً وفي المقابل هـــناك مـــبدأ للعقـــاب فـــى حالة الخطأ والتقصير وتناولنا موضوع الاجور والمرتبات والحوافز التي يتقاضاها الموظف اثناء الخدمة مقارنة بما يحصل علـــيه امـــثاله فـــى خارج نطاق الإدارة المحلية ، وقد رأينا ان هذه الاجور والمرتـــبات لا تفـــى بالحاجة الضرورية للعامل في الإدارة المحلية ووجدنا انـــهـــا مـــن اهـــم اسباب انحراف بعض الموظفين وتشجيعهم على الرشوة والاختلاس . وعرضنا لجدول العلاوات كما ورد في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ دون ان يطرأ عليه اى تغيير او تعديل .

كذلـــك عرضـــنا لـــنموذج للوائح الجزاءات المعمول بـــها في الإدارة المحلية ومدى فاعليتها وكذلك انواع هذه الجزاءات ومن له سلطة توقيع هذه الجزاءات .

واخيراً رأينا انه يجب اتباع الاساليب العلمية الحديثة في اعمال الإدارة المحلـــية حـــتى تواكب ماحولنا من تقدم حضارى في الاسلوب المستخدم في تقديم الخدمة للمواطن وكذلك اسلوب العمل لدى الموظفين ٠ وضرورة وضع برنامج تدريب علمية على احدث نظم الإدارة للموظفين .

وطالبنا بضرورة تعميم نظام الكمبيوتر والميكروفيلم في اعمال الإدارة، وهذا امر طبيعي للتطور الحديث في جميع المجالات في كافة الدول المتقدمة ، بـــل والنامـــية مـــنها حيث ان استخدام الاساليب الحديثة في مجال الإدارة المحلـــية مـــن اســـتخدام لاجهـــزة الكمبيوتر واستخدام الميكروفيلم في حفظ وتســـجيل المستندات ، قد يؤدى الى توفير الوقت والجهد علاوة على الجودة في الاداء وقد تناولنا ذلك بالتفصيل في محله ٠

وناديـــنا ايضاً بوضع برامج زمنية لانـــهاء مصالح المواطنين ومتابعة جديـــة لانجـــاز العمل حيث ان المواطن يلجأ لإدارة من الإدارات في الدولة بصفة عامة وذلك للحصول على خدمة ، وقد يستمر تردد هذا المواطن على تلـــك الإدارة ربمـــا شهور عديدة وربما يحصل على الخدمة وقد لا يحصل

عليها وهو الغالب الاعم وذلك لاغراض كثيرة ، وقد القينا عليها الضوء فى مواضـعها ومواضع اخرى كذلك ضرورة وضع مدة زمنية لانـهاء الخدمة للمواطن وتناسب هذه المدة مع نوع الخدمة بحيث لا تتجاوزها ، وطالبنا بان تكون ايضاً هناك رقابة جادة وتكون هذه الرقابة هرمية تبدأ من القمة تدريجياً الـى القـاعدة وليست رقابة صورية كما هى فى بعض المواقع والتى سبق الرمـز لها بكلمة " كله تمام يافندم " . وطالبنا ايضاً بضرورة وضع نظام تدريـب للموظفين لها علاقة بطبيعة عمل الموظف حيث ان برامج التدريب تـتم بصـورة روتينية قد تجمع فى هذه الدورة التدريبية خليط من مؤهلات مخـتلفة وتخصصـات مختلفة ووظائف ايضاً مختلفة فى حين يكون برنامج التدريـب واحـد للجميع ولا يمكن الاستفاده من هذه الدورات استفادة كاملة وناديـنا بضـرورة وضع برامج تدريبية للموظفين لها علاقة بطبيعة عمل الموظف .

ولنا فى تلك الامور السابق الاشارة اليها نظرة مستقبلية :

<u>نـظـرة مسـتقبليـة :</u>

يجـب علينا ان نكون فى تفاؤل مستمر ونأمل ان يكون المستقبل اكثر اشراقاً مما نحن فيه الآن وذلك لو اتبعنا بعض من النقاط التالية :-

<u>١ – وضع قاعدة بيانات عامة مركزية للعاملين بالدولة :</u>

على ان تحتوى هذه القاعدة كافة البيانات عن العاملين بالإدارة المحلية وسـجل كامل عن حياة الموظف منذ دخوله الخدمة وحتى تركه اياها ، اى سـجل مـيلاد وظيفى بحيث يمكن معرفة بيانات موظف معين فى محافظة اسوان فيما لو نقل الى محافظة الاسكندرية مثلاً .

<u>٢ – وضع قاعدة بيانات عامة مركزية للعقارات :</u>

علـى ان تحوى هذه القاعدة بيانات كافة العقارات الكائنة بالمحافظة او الحـى او القـرية ويكـون هذا البيان جامع شامل من حيث المساحة وعدد الادوار التى يحتويها وتاريخ الانشاء واسماء الملاك المتعاقبين عليه وماجرى فـى هـذا العقار من اعمال ترميمات والعمر الافتراضى لهذا العقار ، وعند حلول الاجل المفترض له يتم اتخاذ الاجراءات القانونية الكفيلة بالحفاظ على الارواح على ان تكون هناك متابعة حقيقية مركزية ولا مركزية فى آن واحد وذلك للقرارات التى تصدر لهذه العقارات .

٣ – وضع قاعدة بيانات عامة ومركزية للشوارع والميادين :

تشـتهر جميع شوارعنا سواء الداخلية منها او الخارجية بكثرة مابـها مـن مطبات ونواتج للحفر وغيرها من العوائق بالطرق ، وان وضع قاعدة بيانات عن الشوارع والميادين يسهل عملية الاصلاح والترميمات التى تطرأ عليها وكذلك وضع برامج للترميمات الدورية وبيان المشروعات التى تتم فى هـذه الشـوارع ومن ثم يسهل عملية الرقابة على منفذى المشروعات حتى يمكن متابعة اعادة الشيء لإصله بعد اتمام الاعمال التى تقوم بـها الشركات واجهزة المرافق الاخرى .

علـى ان تشتمل هذه القاعدة مافى هذه الشوارع والميادين من شبكات سـطحية وتحتـية وما يشغل هذه الشوارع من معالم وغيرها من العلامات المميزة .

٤ – وضع قاعدة بيانات عامة مركزية لجميع المحال التجارية :

يجب ان تكون هناك قاعدة بيانات عامة مركزية بخلاف قواعد البيانات الاخـرى اللامركزية تتضمن بياناً كاملاً عن عدد المحال التجارية والانشطة المـدارة بـهـا ونوعية وكيفية إدارة هذه المحال ، وذلك سيساعد كثيراً فى القضـاء على ظاهرة الانشطة المخالفة للقانون وحتى يمكن حصر كل نشاط علـى حـدة . وكمـا سبق البيان يجب ان تكون هذه القاعدة مركزية يمكن الحصول منها على اى بيان فى اى مكان على مستوى الجمهورية .

٥ – ادخال نظام خصخصة المركبات المستخدمة فى الإدارة المحلية :

وهـذا الـنظام معمول به فى بعض الدول الاوربية والعربية على حد سـواء مـثل المانيا واليونان و المملكة العربية السعودية والامارات العربية المـتحدة ، حيـث ان المركبة او السيارة فور دخولها فى الخدمة تكون ملكاً لقائدها او الذى يعمل عليها ، ولكن هذا النظام توضع له شروط معينة ، ويتم ذلـك دون دفـع أى مـبالغ نقدية من هذا الشخص شريطة الحفاظ على هذه المركبة وان لا يتم نقل ملكية المركبة الا بعد مضى مدة معينة من ثلاث الى خمس سنوات .

ولقـد ثبت نجاح هذه الطريقة فى المحافظة على المركبة وزيادة العمر الافتراضى لها وكذلك الحد من مصاريف الصيانة والاصلاح والتى تستهلك قيمة السيارة فى اقل من عام فى بعض الاحيان .

٦ – تخفيض بعض الضرائب العقارية بـهدف التنافس على النظافة العامة:

يمكن بـــهذه الطريقة خلق نوع من التنافس بين العقارات وبعضها على الـــتخلص من القمامة فى اماكن معينة بعيداً عن واجهة المنازل والشوارع ، وان يـــتم خفض الضرائب على العقار الذى يثبت قيامه بالمساهمة فى نظافة البيـــئة سواء بالتخلص من القمامة او بدهان واجهته والتشجير امامه او عمل كل ماهو يساعد على نظافة البيئة .

٧ – الـــتخلى عـــن فكـــرة ربـــط الوظائف بالمواعيد الدقيقة فى الحضور والانصراف :

وهذه الفكرة قائمة على اساس عدم التقيد بالمواعيد الدقيقة فى الحضور والانصراف ، حيث ان هناك عمال يحضرون من محافظة البحيرة للعمل فى محافظة الاسكندرية واحياناً يتأخر العامل منهم بعض الدقائق ربما من خمس الى عشر دقائق يترتب عليها عدم قيده فى الحضور بحجة الالتزام بالمواعيد ممـــا يضـــطره للعودة إلى بلدته خاسراً اليوم ومصاريفه ،(وهو مظهر من مظاهر البيروقراطية الرديئة) فى حين لو اتيحت له الفرصة للعمل فى ذلك اليوم ربما كان انتاجه اكثر من اليوم الذى يحضر فيه وفقاً للمواعيد الرسمية . بل يجب النظر الى الكم وليس الكيف فى العمل .

حيث ثبت ان الراحة النفسية للعامل فى العمل تؤثر عليه بالايجاب فى كم ماينجزه من انتاج وكذلك نوعية هذا الانتاج .

٨ – تحصيل الضرائب العقارية بطريق الاقساط المضـــافة :

تحصـــل ســـنوياً مجموعـــة من الضرائب على العقارات المبنية وهى ماتســـمى " بالعوائد " وتكون هذه الضرائب فى بعض الاحيان باهظة بحيث يحجم الكثير عن دفعها .

ونـــرى انـــه لـــو اضيفت هذه الضرا ئب على فاتورة المياه او فاتورة الكهـــرباء وتحصـــل شـــهرياً ، لكان ذلك افضل فى التحصيل وتسهيلاً على الممولين فى القدرة على دفعها وبالتالى تلافى التهرب من سدادها ، ومن ثم نكون قد نجحنا فى التخفيف عن كاهل الممول بسدادها على اقساط من ناحية ومن ناحية اخرى قضينا على التهرب من سدادها وذلك بجعلها تسدد بطريقة شبه اجبارية .

مع العلم بأن هذا النظام سارى الآن فى محافظة الاسكندرية وبعض من المحافظـــات الاخـــرى بالنسبة لتحصيل رسوم النظافة ، حيث تضاف رسوم النظافة على فاتورة – إيصال – سداد استهلاك الكهرباء كل شهر ، ولقد ثبت

نجاح هذا النظام فى تحصيل هذه الرسوم التى لو كانت منفردة لما اقبل عليها المواطن فى السداد .

٩ – ان تكون هناك إدارة عــامة للطرق جــامعة شــاملة :

وهـــنا نـــأمل ان تكون هناك إدارة عامة مركزية تشرف على إدارات اخرى فرعية تسمى **بالإدارة العامة للنظافة والطرق واشـــغال الطريق .**

حيث يجب ان تضم فى عملها بجانب عمال النظافة عمال لهم صلاحية إزالة اشغالات الطريق وعمال لرصف وصيانة الطرق حتى يمكن ان تصان الطـــرق مـــن الحفر والمطبات والبرك وما يكون على الطريق من اشغالات تعوق اعمال النظافة ، ولامانع ايضاً من ضم مسئول من إدارة المرور لهذه الإدارة وذلك لازالة اشغالات المرور حتى تكون العملية كاملة متكاملة .

والله الموفق لما فيه الخير .

وبعد :-

لقـــد وفقـــنى الله عـــز وجل فى كتابة هذا البحث والذى فيه القليل من الكثـــير، وسوف يكون مع مرور الايام الاقل من الاكثر . كما اننى لا ادعى المعرفة الكاملة فى بواطن الامور وماشاكلها بل ان العلم عند الله والكمال لله وحده ومن بعده الانبياء والمصطفين منهم .

كما اننى ارجوا ان لا اكون قد زللت الى خطأ عفوى غير مقصود لأن الخطأ هو صفة الانسان والمعصوم منه هم الانبياء عليهم جميعا وعلى نبينا افضل الصلاة والسلام .

واول وآخـــر مـــانقول هو الحمد لله رب العالمين والصلاة السلام على الانبـــياء والمرســـلين وعلى سيدنا محمد وعلى اهله ومن اتبع هديه الى يوم الدين .

وادعـــو الله عز وجل لكل من علمنى حرفاً واخذت عنه علماً وانار لى طريق العلم .

ان يمـــنحه الله الصحة والعافية والستر فى الدنيا والآخرة بعدد الكلمات والحروف التى تعلمتها منه وان يزيدها له فى ميزان حسناته .

أنه نعم المولى ونعم المجيب والله نسأل الهداية والتوفيق

وله الحمد فى الاول والآخر .

قائمة المراجع
العربية والأجنبية

<u>أولاً : قائمة المراجع العربية :</u>

<u>١ - المؤلفات العامة والخاصة :</u>

الأستاذ الدكتور / ماجد راغب الحلو :

١ - محاضرات فى الإدارة العامة , الإسكندرية سنة ١٩٧٤ .

٢ - علم الإدارة العامة دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ١٩٨٦.

٣ - القانون الإداري دار الجامعة الجديدة للنشر -الإسكندرية سنة ١٩٩٣ .

٤ - الإدارة العامة دار المطبوعات الجامعية -الإسكندرية سنة ١٩٩٧.

٥ - القانون الإدارى دار المطبوعات الجامعية - الأسكندرية سنة ١٩٩٨ .

٦ - النظم السياسية والقانون الدستورى منشأة المعارف - الأسكندرية سنة ٢٠٠٠ .

٧ - القضاء الإدارى دار المطبوعات الجامعية - الأسكندرية سنة ١٩٩٩ .

٨ - قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة دار المطبوعات الجامعية - الأسكندرية سنة ١٩٩٥ .

٩ - القانون الدستورى٠ المبادىء الدستورية٠ دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية سنة ٢٠٠٣ ٠

الأستاذ الدكتور / مصطفى أبوزيد فهمي :

١٠ - المرافعات الإدارية منشأة المعارف - الأسكندرية سنة ١٩٨٩ .

١١ - القضاء الإدارى ومجلس الدولة المكتب العربى للطباعة - الأسكندرية سنة ١٩٨٩ .

١٢- وسائل الإدارة العامة دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ١٩٩٤ .

١٣- الوسيط في القانون الإداري - تنظيم الإدارة العامة - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ١٩٩٥ .

١٤- القانون الإدارى، ذاتية القانون الإدارى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية سنة ١٩٩٢ .
١٥- الوسيط فى القانون الإدارى، دار المطبوعات الجامعية ،الجزء الأول، الإسكندرية سنة ٢٠٠٠
الأستاذ الدكتور / محمد فؤاد مهنا :
١٦- مبادىء واحكام القانون الإدارى فى ظل الاتجاهات الحديثة - دار المعارف - القاهرة - سنة ١٩٧٨.
١٧- القانون الإدارى دار المعارف - الإسكندرية سنة ١٩٨١ .
١٨- القانون الإدارى المصرى والمقارن - دار المعارف - الأسكندرية - سنة ١٩٥٢ .
الأستاذ الدكتور / سليمان محمد الطماوى :
١٩- الوجيز فى القانون الإدارى - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة ١٩٩٢ .
٢٠- شرح نظام الحكم المحلى الجديد - دار الفكر العربى -القاهرة - سنة ١٩٨٠ .
٢١- الوجيز فى القانون الإدارى - دراسة مقارنة - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة ١٩٩٥ .
٢٢- القضاء الإدارى - الكتاب الأول - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة ١٩٧٦ .
٢٣- النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - القاهرة - سنة ١٩٨٤ .
الأستاذ الدكتور / أبراهيم عبد العزيز شيحا :
٢٤- اصول القانون الإدارى - الأسكندرية - سنة ١٩٨٦ .
٢٥- الإدارة العامة - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - سنة ١٩٨٣ .
٢٦- علم الإدارة العامة - دار المطبوعات الجامعية - الأسكندرية - سنة ١٩٨٦ .

٢٧- اصـــــول الإدارة العامـــــة - أبــــو العـــــزم للطـــــباعة - الأسكندرية - سنة ٢٠٠١ .

٢٨- القضـــــــاء الإدارى - أبـــــو العـــــزم للطـــــباعة - الأسكندرية - سنة ٢٠٠١ .

٢٩- القضـــاء الإدارى - ولايــة القضـــاء الإدارى - دعــوى الألغـــاء - الأسكندرية - سنة ٢٠٠٢.

٣٠ - تحلـــيل الـــنظام الدســتورى المصـــرى-تنظـــيم السلطات العامة - الاسكندرية - سنة ٢٠٠٣ .

الأستاذ الدكتور / سامى جمال الدين :

٣١- اصول القانون الإدارى، الجزء الاول ، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية ، سنة، ١٩٩٦

٣٠- الـــــرقابة علــــى اعمـــال الإدارة - منشــــأة المعـــارف - الأسكندرية - سنة - بدون - .

٣٣- الرقابة على اعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - ابو العزم للطباعة الأسكندرية - سنة ٢٠٠٢.

الأستاذ الدكتور / عبد الغنى بسيونى عبد الله :

٣٤- القضاء الإدارى - قضاء الالغاء - دار الهدى للمطبوعات - الأسكندرية - سنة ١٩٩٥ .

٣٥- القانون الإدارى - دار المطبوعات الجامعية - الأسكندرية - سنة - ١٩٩٤ .

٣٦- القانون الإدارى - الجزء الثانى - بدون - الأسكندرية - سنة - ١٩٨٩ .

٣٧- النظرية العامة فى القانون الإدارى،دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية ،سنة،٢٠٠٢.

الأستاذ الدكتور / حسين عثمان محمد عثمان :

٣٨- قـــــانون القضـــــــاء الإدارى - مطـــــــبعة الأشـــــــعاع - الأسكندرية - سنة ١٩٩٥ .

٣٩- دروس فـــى الإدارة العامـــة - دار الجامعـــة الجديـــدة للنشـــر - الأسكندرية - سنة - ١٩٩٤ .

الأستاذ الدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب :
٤٠- القانون الإدارى – الجزء الثانى – بدون – سنة ١٩٨٩ .
٤١- القضاء الإدارى – دار المطبوعات الجامعية – الأسكندرية – سنة – ٢٠٠٠ .
٤٢- النظم السياسية – بدون ناشر – الأسكندرية – سنة – ١٩٨٧ .
٤٣- القانون الدستورى – منشأة المعارف – الأسكندرية – سنة – ١٩٩٠ .
الأستاذ الدكتور / محمد فؤاد عبد الباسط :
٤٤- الوظيفة العامة – بدون ناشر الأسكندرية – سنة – ١٩٩٣ .
٤٥- القرار الإداري – التعريف والمقومات – والنفاذ والانقضاء – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية – سنة – بدون .
٤٦- القانون الإداري، تنظيم، نشاط، وسائل الإدارة – بدون – الإسكندرية – سنة – ٢٠٠٢ .
لواء / محمد ماجد ياقوت :
٤٧- أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة – ٢٠٠٠
الأستاذ الدكتور / محمد كامل ليلة :
٤٨- الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية – دراسة مقارنة – بدون ناشر وسنة .
٤٩- الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية – الكتاب الثانى – دار النهضة للطباعة والنشر ١٩٦٧/ ١٩٦٨ وطبعة بيروت ١٩٧٠ .
الأستاذ الدكتور / محمد ماهر ابو العينين :
٥٠- دعوى الالغاء امام القضاء الإدارى، الكتاب الاول – دار الطباعة الحديثة – سنة – ١٩٩٦.

٥١- الوسيط فى شرح اختصاص مجلس الدولة وفقاً لاحكام المحكمة الإدارية العليا حتى بداية القرن ٢١ - دار ابو المجد للطباعة بالهرم - الجزء الاول - سنة - ٢٠٠٠ .

الأستاذ الدكتور / عبد المحسن سيد ريان :

٥٢- اثر الطعن على تنفيذ القرارات الإدارية والاحكام الإدارية - مكتبة كلية الحقوق - جامعة اسيوط - سنة ١٩٩٣ .

٥٣- دروس فى قانون القضاء الإداري - الجزء الأول - دار النهضة العربية - سنة - ١٩٩٤ .

الأستاذ الدكتور / صلاح الدين فوزى :

٥٤- الإدارة المحلية فى التشريع المصري - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة - ١٩٩٢ .

٥٥- القانون الإدارى - مكتبة الجلاء الجديدة - المنصورة - سنة - ١٩٩٧ .

الأستاذ الدكتور / ابراهيم محمد على :

٥٦- القانون الإدارى - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة -٩٩٥ .

الأستاذ الدكتور / بكر القبانى :

٥٧- القرار الإدارى - دار النهضة العربية - القاهرة - بدون تاريخ .

الأستاذ الدكتور / توفيق شحاته :

٥٨- مبادىء القانون الإدارى، دار النشر للجامعات المصرية ، طبعة أولى، سنة، ١٩٥٤ /١٩٥٥

الأستاذ الدكتور / ثروت بدوى :

٥٩- تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة - ١٩٨٨

الأستاذ الدكتور / حسن محمد عواضة :
٦٠- الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - سنة - ١٩٨٣ .

الأستاذ الدكتور / حسنى درويش عبد الحميد :
٦١- نهاية القرار الإدارى عن غير طريق القضاء - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة -١٩٨١ .

الأستاذة الدكتورة / سعاد الشرقاوى :
٦٢- المسئولية الإدارية - دار المعارف - سنة - ١٩٧٢ . ٦٣- القانون الإدارى - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة - ١٩٩٥ .

الأستاذ الدكتور / عبد القادر خليل :
٦٤- نظرية سحب القرارات الإدارية - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة - ١٩٦٤ .

الأستاذ الدكتور / محمود عاطف البنا :
٦٥- الوسيط فى القضاء الإدارى - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة - ١٩٨٦ .

٦٦- مبادىء القانون الإدارى - دار الفكر العربى - القاهرة سنة - ١٩٧٩ .

٦٧- القضاء الإدارى - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة - ١٩٩٠ .

الأستاذ الدكتور / أحمد رشيد :
٦٨- الفساد الإدارى - الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية - مطبوعات الشعب - سنة - ١٩٧٦

الأستاذ الدكتور / السعيد عبد المطلب غانم :
٦٩- المحليات - دراسة مقارنة فى الإدارة والنظم المحلية - مكتبة نهضة الشرق - سنة - ١٩٨١

الأستاذ الدكتور / على محمد حسنين :

٧٠- الرقابة الإدارية فى الإسلام – المبدأ والتطبيق – دراسة مقارنة – دار الثقافة للنشر والتوزيع – القاهرة – سنة – ١٩٨٥ .

الأستاذ / حامد الشريف :

٧١- المسئولية الجنائية فى جرائم المبانى – الجزء الثانى – شرح الامر العسكرى الجديد رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ – النسر الذهبى للطباعة – الطبعة الأولى – سنة – ١٩٩٧ .

٧٢- الطعن فى القرارات الإدارية فى المبانى امام محاكم مجلس الدولة – دار المطبوعات الجامعية – الأسكندرية – سنة – ١٩٩٦ .

الأستاذ الدكتور / عبد الحميد الشواربى :

٧٣- تشريعات البلدية فى ضوء الفقه والقضاء – دار المطبوعات الجامعية – الأسكندرية – سنة – ١٩٨٨ .

٧٤- شرح قانون المبانى طبقاً لآخر التعديلات – منشأة المعارف – الأسكندرية – سنة – ١٩٩٧

الأستاذ الدكتور / على الصاوى :

٧٥- الإدارة المحلية – مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية – مكتبة نهضة الشرق – سنة – ١٩٩٥.

الأستاذ / كمال الوزان :

٧٦- موسوعة القوانين الخاصة بالبلدية – بدون ناشر – سنة – ١٩٨١ .

الأستاذ الدكتور / محسن خليل :

٧٧- القضاء الإدارى ورقابته على اعمال الإدارة – الطبعة الثانية – الأسكندرية – سنة – ١٩٨٦.

٧٨- النظم السياسية والقانون الدستورى – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية – سنة ١٩٧٣ .

٧٩- القانون الدستورى والدساتير المصرية – دار الجامعة الحديثة للنشر – الإسكندرية سنة ١٩٩٦ .

الأستاذ الدكتور / محمد صلاح عبد البديع السيد :
٨٠- نظام الإدارة المحلية فى مصر بين النظرية والتطبيق - الطبعة الأولى - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة - ١٩٩٦ .
الأستاذ الدكتور / محمد المنجى :
٨١- جرائم المبانى - منشأة المعارف - الأسكندرية - سنة - ١٩٩٥ .
٨٢- جرائم المبانى - ١٨ جريمة ينص عليها قانون المبانى - منشأة المعارف - الأسكندرية - سنة- ١٩٨٧ .
الأستاذ الدكتور / محمد محمد بدران :
٨٣- الإدارة المحلية دراسات فى المفاهيم والمبادىء العلمية - دار النهضة - القاهرة - سنة - ١٩٨٦ .
الأستاذ الدكتور / محمد عثمان جبريل :
٨٤- الترخيص الإدارى - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة - ١٩٩٣ .
الأستاذ الدكتور / محمد باهى أبو يونس :
٨٥- الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية - سنة - ٢٠٠٠ .
الأستاذ الدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح :
٨٦- الإدارة العامة - المكتب المصرى الحديث - الإسكندرية - سنة - ١٩٧٨ .
الأستاذ الدكتور / محمود السقا :
٧٨- فلسفة وتاريخ النظم الإجتماعية والقانونية - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة - ١٩٧٨.
الأستاذ الدكتور / عاطف عبيد ، مصطفى زهير ، عادل حسن :
٨٨- الإدارة العامة - دار النهضة العربية للطباعة والنشر - بيروت - سنة - ١٩٧٦ .
٨٩- اصول التنظيم والإدارة - دار النهضة العربية للطباعة والنشر - بيروت - سنة - ١٩٧٤ .

٢ – الكتب المترجمة إلى اللغة العربية :

١ – موروبرجر – البيروقراطية في مصر الحديثة – بدون – ترجمة الدكتور / محمد توفيق رمزى .

٢ – براتراند راسل – السلطة والفرد – ترجمة الدكتورة / لطيفة عاشور – الهيئة المصرية العامة للكتاب – سلسلة الألف كتاب الثانى – رقم (١٤٤) – سنه – ١٩٩٤ .

٣ – رسائل الدكتوراة :

الدكتور / أحمد محمد رفعت طه حراز :

١ – ضوابط الإجراءات والاشكال فى القرار الإدارى – دراسة مقارنة – جامعة طنطا – سنة – ٢٠٠٠ .

الدكتور / أبراهيم محمد حسنين :

٢ – الرقابة على دستورية القوانين – دراسة مقارنة – جامعة طنطا – سنة – ١٩٩٦ .

الدكتور / السيد أحمد محمد مرجان :

٣ – الضبط الإدارى فى مجال البناء والتعمير – دراسةى مقارنة – جامعة الإسكندرية – سنة ٢٠٠١ .

الدكتور / أحمد عبد الرحمن شرف الدين :

٤ – النظام القانونى للموظف العام فى الجمهورية العربية اليمنية دراسة مقارنة جامعة عين شمس .

الدكتور / أسماعيل زكى :

٥ – ضمانات الموظفين فى التعيين – الترقية – التأديب – جامعة القاهرة سنة – ١٩٣٦ .

الدكتور / أحمد السيد عوضين حجازى :

٦ – الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها – دراسة مقارنة – جامعة القاهرة .

الدكتور / ثروت محمود عوض محجوب :
٧ – التحقيق الإدارى ودور النيابة الإدارية فيه – جامعة عين شمس – سنة ١٩٩٤ .
الدكتور / حسين محمد الدورى :
٨ – الإعداد والتدريب الإدارى بين النظرية والتطبيق – القاهرة – سنة – ١٩٧٦ .
الدكتور / رمضان طه محمد نصار :
٩ – أنقضاء الدعوى الإدارية بغير الفصل فى الموضوع – جامعة الإسكندرية – سنة – بدون .
الدكتورة / زهوة عبد الوهاب حمود :
١٠ – التأديب فى الوظيفة العامة – دراسة مقارنة – جامعة الأسكندرية – سنة – بدون .
الدكتور / سعيد أنور سعيد قنديل :
١١ – التنظيم الداخلى للإدارة ورقابة القضاء – دراسة مقارنة – جامعة المنصورة – سنة – ١٩٩١ .
الدكتور / سعيد عبد المنعم الحكيم :
١٢ – الرقابة على اعمال الإدارة فى الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة – جامعة القاهرة – سنة – ١٩٧٦ .
الدكتور / صابر الحسينى محمود الجندى :
١٣ – اختيار القيادة الإدارية بين القانون وعلم الإدارة – جامعة عين شمس – سنة – ١٩٩٧ .
الدكتور / طلعت حرب محفوظ محمد :
١٤ – مبدأ المساواة فى الوظيفة العامة – دراسة مقارنة – جامعة عين شمس – سنة – بدون .
الدكتور / عيد مسعود الجهينى :
١٥ – الرقابة الإدارية بين القانون والإدارى وعلم الإدارة العامة – جامعة عين شمس – سنة – بدون .

الدكتور / عادل محمود حمدى :
١٦ – الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية – جامعة عين شمس – سنة – ١٩٧٣ .
الدكتور / عناد رضوان محمود جراح :
١٧ – فصل الموظف العام – جامعة القاهرة – سنة – بدون .
الدكتور / عصام عبد الوهاب البرزنجى :
١٨ – السلطة التقديرية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة – جامعة القاهرة – سنة – ١٩٧١ .
الدكتور / فهمى محمد أسماعيل عزت :
١٩ – سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء – دراسة مقارنة – جامعة عين شمس – سنة – بدون .
الدكتور / فاروق عبد البر السيد أبراهيم :
٢٠ – تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية فى علم الإدارة العامة والقانون الإدارى – جامعة القاهرة – سنة – بدون .
الدكتور / محمد حسنين عبد العال :
١٨ – فكـرة السبب فى القرار الإدارى ودعوى الالغاء – جامعة القاهرة – سنة – ١٩٧١ .
الدكتور / محمد احمد مصطفى عبد الرحمن :
١٩ – الاجراءات الاحتياطية للتأديب فى الوظيفة العامة – دراسة مقارنة – جامعة عين شمس – سنة – بدون .
الدكتور / محمد مختار محمد عثمان :
٢٠ – الجريمة التأديبية بين القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة – دراسة مقارنة – جامعة عين شمس – سنة – بدون .
الدكتور / محمد ابراهيم احمد الوالى :
٢١ – نظرية التفويض الإدارى – دراسة مقارن – جامعة عين شمس – سنة – بدون .

الدكتور / محمد السيد محمد الدماصى :

٢٢ – تولية الوظائف العامة – جامعة عين شمس – سنة – بدون .

الدكتور / منير ابراهيم شلبى :

٢٣ – المرفق المحلى – دراسة مقارنة – جامعة عين شمس – سنة ١٩٧٧.

الدكتور / مصطفى صبحى السيد :

٢٤ – القيادة الإدارية فى العصر الحديث – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة – جامعة الأسكندرية – سنة – ١٩٨٠ .

الدكتور / محمد نور الدين عبد الرازق :

٢٥ – استقلال الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية والقانون المقارن – جامعة الأسكندرية – سنة – بدون .

الدكتور / محمد السيد عبد المجيد البيدق :

٢٦ – نفاذ القرارات الإدارية وسريانـــها فى حق الافراد – جامعة القاهرة – سنة – ٢٠٠٢ .

الدكتور / محمد محمود ندا :

٢٧ – انقضـــاء الدعوى التأديبية – دراسة مقارنة – جامعة عين شمس – سنة – بدون .

الدكتور / محمد انس قاسم جعفر :

٢٨ – نظـــم الترقـــية فى الوظيفة العامة واثرها فى فاعلية الإدارة – جامعة عين شمس – سنة – بدون .

الدكتور / محمد الطيب عبد اللطيف :

٢٩ – نظام الترخيص والاخطار فى القانون المصرى – دراسة مقارنة – جامعة القاهرة – سنة –١٩٥٦ .

<u>٤– الموســوعــات والدوريـــات :</u>

١ – الموسوعة الإدارية الحديثة للدكتور / نعيم عطية ، والمستشار / حسن الفكهانى :

للمبادىء القانونية للمحكمة الإدارية – الدار المصرية للموسوعات – القاهرة
- من عام ١٩٤٦ حتى عام ١٩٨٤ – الطبعة الأولى – سنة – ١٩٨٥ .
- من عام ١٩٨٥ حتى عام ١٩٩٣ – الطبعة الثانية – سنة – ١٩٩٤ .

- من عام ١٩٩٤ حتى عام ١٩٩٧ – الطبعة الثالثة – سنة – ١٩٩٩ .

٢ – الموسوعة الإدارية الحديثة – مبادىء المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعـية العمومية لمجلس الدولة – للدكتور نعيم عطية ، والمستشار / حسن الفكهانى :

الدار العربية للموسوعات – القاهرة – سنة – ١٩٩٤ / ١٩٩٥ .

٣ – مجلس الدولة المكتب الفنى :

١ – مجموعة المبادىء القانونية التى قررتـها المحكمة الإدارية العليا :
السنة السادسة والعشرين – من اول اكتوبر سنة ١٩٨٠ الى آخر فبراير – سنة – ١٩٨١ .

٢ – السنة السادسة والعشرين – من اول مارس سنة ١٩٨١ إلى آخر سبتمبر سنة – ١٩٨١ العدد الثانى .

٣ – السـنة السابعة والعشرين – من اول اكتوبر – سنة – ١٩٨١ الى آخر سبتمبر سنة – ١٩٨٢.

٤ – السـنة الـثلاثون – العدد الاول – من اكتوبر سنة – ١٩٨٤ الى آخر فبراير – سنة – ١٩٨٥

٥ – السـنة الثلاثون – العدد الثانى – من اول مارس – سنة – ١٩٨٥ الى آخر سبتمبر – سنة – ١٩٨٥ .

٦ – السـنة الحادية والثلاثون – العدد الاول – من اكتوبر – سنة – ١٩٨٥ الى آخر فبراير – سنة – ١٩٨٦ .

٧ – السـنة الحاديـة والثلاثون – العدد الثانى – من اول مارس – سنة – ١٩٨٦ الى آخر سبتمبر – سنة – ١٩٨٦ .

٨ – السنة الثالثة والثلاثون – الجزء الثانى – اول مارس – سنة – ١٩٨٨ الى آخر سبتمبر – سنة – ١٩٨٨ .

٩ – مجموعة احكام محكمة النقض من عام ١٩٨٠ حتى عام ١٩٩٠ .

١٠ – موسوعة المجالس القومية المتخصصة .

١١ – رسالة معهد الإدارة العامة – العدد العشرون اكتوبر – سنة – ١٩٩٩

١٢ – مجلـة الحقـوق – شرط المصلحة فى دعاوى القانون العام – ملحق العدد الرابع – السنة السادسة والعشرون – سنة – ٢٠٠١ .

١٣ - **مجلـــة الحقوق** - ملحق العدد الثالث - السنة السادسة والعشرون - سبتمبر - سنة - ٢٠٠٢ .

١٤ - **مجلة هيئة قضايا الدولة** - العدد الرابع - السنة السادسة والأربعون - أكتوبر - ديسمبر سنة - ٢٠٠٢ .

١٥ - مجلة القانون والاقتصاد .

١٦ - مجلة الحقوق .

١٧ - مجلة الحقوق جامعة الكويت .

١٨ - مجلة العلوم الإدارية .

١٩ - مجلة إدارة قضايا الدولة .

٢٠ - مجلة مجلس الدولة .

٢١ - مجلة المحاماة .

٢٢ - الجريدة الرسمية .

٢٣ - النشرة التشريعية .

٢٤ - مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق بالإسكندرية .

٢٥ - جــريدة الاهرام العدد - ٤٠٩٠٦ - السنة ١٢٣ - بتاريخ ٥ / ١٢ / ١٩٩٨ .

٢٦ - جريدة أخبار اليوم - العدد - ١٤٣٩٥ - بتاريخ ٢١ / ٦ / ١٩٩٨ .

٢٧ - جــريدة الأهرام - العدد - ٤٠٨٧٦ - السنة - ١٢٣ - بتاريخ ٥ / ١٢ / ١٩٩٨ .

٢٨ - مجموعـــة الجــرائد اليومية - أخبار - أهرام - جمهورية - جرائد حزبية معارضة .

٢٩ - تقريــر لجـــنة الاسكان والمرافق العامة - بخصوص معاينة عمارة روكسى المنهارة - بتاريخ -٣١ / ١ / ١٩٩٦ .

<u>**٥ - المقالات والابحاث :**</u>

الدكتور / بكر القبانى :

١ - القانون الإدارى فى دول الخليج العربى - تنظيم الإدارة العامة وعمالها - وقراراتــها - دراسة مقارنة - مجلة القانون والأقتصاد - السنة ٤٦ - العددان ١ ، ٢ - سبتمبر وديسمبر ١٩٧٦ .

الدكتور / حسنى درويش عبد الحميد :

٢ - حدود السلطة الإدارية فى الغاء القرار الإدارى الفردى السليم - دراسة مقارنة - مجلة العلوم الإدارية - العدد الأول - السنة - ٢٣ - يونية ١٩٨٢ .

الدكتور / ظريف بطرس :

٣ - الإدارة المحلية - مفهومها - موسوعة الحكم المحلى - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - الجزء الأول - سنة - ١٩٧٧ .

الدكتور / عبد المجيد عبد الحافظ سليمان :

٤ - الضوابط التى تحكم حرية الموظف العام فى اختيار ملبسه - مجلة النيابة الإدارية - العدد الثانى - يوليو - سنة - ١٩٩٦ .

<u>٦- القوانين والقرارات والاوامر العسكرية والكتابات الدورية الصادرة :</u>

<u>أ - القوانين :</u>

١ - الدستور الدائم الصادر سنة ١٩٧١ والمعدل نتيجة الاستفتاء الذى اجرى فى ٢٢ من مايو سنة ١٩٨٠ - الجريدة الرسمية العدد ٢٦ فى ٢٦ يولية سنة ١٩٨٠ .

٢ - قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والمعدل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ولائحته التنفيذية .

٣ - قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

٤ -قانون المحال التجارية والصناعية رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ والمحال العامة رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٧ .

٥ -قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقوانين التالية :

٤٩ لسنة ١٩٧٧-١٣٦ لسنة ١٩٨١ - ٢ لسنة ١٩٨٢ - ٣٠ لسنة ١٩٨٣ - ٥٤ لسنة ١٩٨٤ - ٩٩ لسنة ١٩٨٦ - ٢٥ لسنة ١٩٩٢ - القانون ١٠١ لسنة ١٩٩٦ .

٦ - قانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٨١ - فى شأن الابنية والاعمال التى تمت بالمخالفة لاحكام قانون تقسيم الاراضى المعدة للبناء .

٧ – ملحق مجلة المحاماة مارس – سنة – ٢٠٠٠ – تشريعات عام – ١٩٩٩ .

٨ – قانون هيئة قضايا الدولة رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ والمعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ .

٩ – قانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٣ ببعض الاحكام الخاصة باعضاء هيئة قضايا الدولة .

١٠ – قانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٣ ببعض الاحكام الخاصة باعضاء النيابة الإدارية .

١١ – قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب .

١٢ – قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ باصدار قانون المحكمة الدستورية العليا .

١٣ – قانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى .

١٤ – قانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الأموال العامة .

١٥ – قانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن محاكم امن الدولة والمعدل بالقانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٨١

١٦ – قانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨١ بشأن الطيران المدنى .

١٧ – قانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ بإصدار قانون التخطيط العمرانى .

١٨ – قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنين بالدولة والمعدل بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٢ والقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ والقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

١٩ – قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام .

٢٠ – قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة التابعة لها والعدل بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٤ والقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٦ وقرار وزير العدل رقم ٥٦٩ لسنة ١٩٧٧ باللائحة التنفيذية للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٣ .

٢١ – قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة من التلوث .

٢٢ – قانون النظافة العامة رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ ولائحته التنفيذية .

٢٣ – القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٦ بشأن الطرق العامة والأعلانات .

ب – القـــرارات :

١ – قـرارت رئيس مجلس الوزراء :

١ – قـرار رئـيس مجلـس الوزراء رقم ٢٦٠٣ لسنة ١٩٩٦ بشأن حماية المساحات الخضراء .

٢ – قـرار رئـيس مجلـس الوزراء رقم ٣٠٨٥ لسنة ١٩٩٦ بشأن حدود الترخيص فى تعلية المبانى وقيود الأرتفاع بمدينة القاهرة الكبرى .

٣ – قـرار رئـيس مجلـس الـوزاء رقم ٣٠٨٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن حدود الترخيص فى تعلية المبانى وقيود الأرتفاع بمدينة الأسكندرية .

٤ – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٠٣ لسنة ١٩٩٦ بشأن حظر أنشاء مـبات أو أقامـة أعمال فى المساحات الخضراء التى يحوزها الجهاز الإدارى للدولـة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة وهيئات وشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام .

٥ – قـرار رئـيس مجلـس الوزراء رقم ٥١٤ لسنة ١٩٩٧ بشأن مراجعة شركات التأمين للرسومات التى تقدم عند طلب الترخيص بالبناء .

٦ – قـرار رئـيس مجلـس الوزراء رقم ٤٢٤٨ لسنة ١٩٩٨ بشأن تيسير الحصول على بعض الخدمات الجماهيرية .

٧ – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٢٥ لسنة ٢٠٠٠ بشأن الغاء قرارات رئـيس مجلس الوزراء الخاصة بالاشتراطات البنائية والهدم فى بعض المناطق .

٨ – قـرار رئـيس مجلـس الوزراء رقم ٢٩١٨ لسنة ١٩٩٨ بشأن تيسير الحصـول على بعض خدمات وحدات الإدارة المحلية والملحق الخاص به والمتضمن نماذج الحصول على بعض الخدمات .

٩ – قـرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٤ لسنة ١٩٩٦ بشأن ارتفاعات المبانى لبعض مناطق محافظة القاهرة .

١٠ – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٥ لسنة ١٩٩٦ بشأن ارتفاعات المبانى ببعض مناطق محافظة الأسكندرية .

١١ – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن ارتفاعات المبانى ببعض مناطق محافظة الجيزة .

جـ - الأوامـــر العسكرية :

١ - الامــر العســكرى رقــم ١ لسنة ١٩٩٦ بشأن حظر تبوير وتجريف الاراضى الزراعية واقامة مبانى او منشآت عليها .

٢ - الامر العسكرى رقم ٢ لسنة ١٩٩٦ بشأن حظر اقامة صناعات ثقيلة او ملوثة للبيئة داخل كردون عواصم المحافظات .

٣ - الامر العسكرى رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ بشأن اعمال البناء والهدم .

٤ - الامر العسكرى رقم ٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن حظر هدم القصور والفيلات والاشتراطات البنائية

د - كتاب دورى الجهاز المركزى التنظيم والإدارة :

١ - كــتاب دورى رقم ١٩ لسنة ١٩٧٨ بشأن تطبيق الاحكام الانتقالية فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

٢ - كتاب دورى رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٠ .

٣ - كتاب دورى رقم ٣٨ لسنة ١٩٨٠ .

٤ - كتاب دورى رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٠ .

٥ - كتاب دورى رقم ٤ لسنة ١٩٨١ .

٦ - كتاب دورى رقم ١٦ لسنة ١٩٨١ .

٧ - كتاب دورى رقم ٤٥ لسنة ١٩٨١ .

٨ - كتاب دورى رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ .

٩ - كتاب دورى رقم ٥ لسنة ١٩٨٢ .

١٠ - كتاب دورى رقم ٣٧ لسنة ١٩٨٢ .

١١ - كتاب دورى رقم ١١ لسنة ١٩٨٣ .

١٢ - كتاب دورى رقم ٥ لسنة ١٩٩٠ .

١٣ - كتاب دورى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٣ .

١٤ - كتاب دورى رقم ١١ لسنة ١٩٩٩ .

١٥ - كتاب دورى رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٠ .

١٦ - كتاب دورى رقم ١١ لسنة ٢٠٠١ .

ثــانيـــاً: المراجـــع الأجنبيـــــة :

١ - مراجع باللـغـــة الأنجليــزية :

1 - Practicing Public Management.

- The Role of public Administrator .
- The Training of public Administrator
- Using case Histories .
- The Good /Bad Administrator .

c.Kenneth Meyer .

Charles H.Brown .

Mitchell J.Beville,Jr.

Walter F.Scheffer .

Randall L.Preheim.

St.Martin,s Press. New york . 1983 .

2- Municipal Management Series.

- Local Government ,Police Management.

Second Edition

Bernard L.Garmire.

- Published for the Institute for Trainig in Municipal Administration .
- By the International City Management Association .

David . Arnold

- The role of the chief local government administrator.
- The role of the police administator .

Robert Wasserman .

Library of congress .New york 1983 .

3- PUBLIC ADMINISTRATION . THE STATE OF THE DISCIPLINE .

- Introduction : Administration Without Hierarchy ?
- Bureaucracy Without Authority

AARON WILDAVSKY

- Emerging Issues in Public Administration

CHARLES .T .GOODSELL .

New Delhi . 1990 .

4 Corporate Trust Administration and Management.

Robert .I .Landau and John .E.Krueger.

New york . 1998 .

5 Evidence and Procedure in the Administration of Justice .

W . KEN KATSARIS .

- Introduction to the Administration of Justice .

Robert .E. Blanchard .

- Law and the Administration of Justice.

David .P. Geary .

New york .

6 French Administrative Law .

- Modern Administration .

L.Neville Brown OBE . .

John .S. Bell MA .

Oxford .1993 .

New york .

7 Administrative Law .

Second Edition .

- Politics, Democracy And Bureaucracy .
- Control of Agencies by Default .
- The Courts and Administrative Law .

Steven .J.Cann .

New york . 1998 .

8 Bureaucracy in Modern Society .

Peter .M. Blau .

New york .1964.

9 Reader in Bureaucracy .

Robert Merton .

New york .1964 .

10 Industrial Relations and the Social Order .

Wilbert .E.Moore

New york .1964 .

11 The Principles of Scientific Management .

F.W.Taylor .

Haper & Brothers .

New york .1911 .

12 The Law Relating To Town Country Planning .

- Regulations and orders -

Part .3.

London 1933 .

٢ - مراجع باللغـــــة الفرنسيـــــــة :

1 - LE DROIT Administratif .

Francais Paul Benoit .

Paris 1968 .

2 LE DROIT Administratif .

Georges Vedel .

Paris 1964 .

3 LE DROIT Administratif . 6 Edition .

Jean Rivero .

Paris 1973 .

4 LA POLICE Administrative Ét Judiciaire.

Paul Coullete .

Et Marc Coullete .

Paris 1955 .

5 DROIT Administratif General . 9 Edition .

Rene Chapus .

Paris 1995 .

6 DROIT Administratif .

Vedal (G) Et Delvolve .

Paris 1992 .

7 TRAITE Elementaire DE Droit Administratif .

Berthlemy H

Paris 1923 .

8 DROIT Administratif . 3 Edition .

Charles Debbasch .

Paris 1971 .

فهـــرس البحـــث "

فهرس

الصفحة

مقدمة -- ٥

١ - اهمية موضوع البحث -- ٧٣

٢ - خطة البحث -- ٧٤

البـــاب الأول

البيروقراطية سمة من سمات الإدارة المحليـــــة

٣ - تمهيـد وتقسيم --- ٧٧

الفصل الأول

التخلف الإدارى فى الإدارة المحليـــــة

المبحث الأول

أسلوب العاملين المتخلف فى تسير شئون الإدارة المحلية -------- ٧٩

٥ - المطلب الاول :عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب --- ٨٠

٦ -المطلب الثانى : النفاق الإدارى وبطانة الرؤساء ------------ ٨٢

٧ - اولاً : كيفية النفاق --- ٨٣

٨ - ثانياً : أسباب النفاق -- -- ٨٤

٩ - آثار النفاق -- ٨٦

١٠ - المطلب الثالث : إنحراف القيادة الإدارية القائمة على توجيه سير العمل --- ٨٩

١١ - (١) الحصول على مقابل نتيجة تقديم الخدمة العامة ---------- ٨٩

١٢- (٢) الحصول على مقابل نتيجة إنـــهاء الإجراءات - -------- ٨٩

المبحث الثانى

عدم إستخدام أساليب الإدارة الحديثة فى أعمال الإدارة ------------- ٩٣

١٣- نشأة الفكر الإدارى الحديث ------------------- ٩٣

١٤ - (١) فريدرك تايلور (١٨٥٦ - ١٩١٥) - ------------ ٩٤

١٥- (٢) هنرى فايول (١٨٤١ - ١٩٢٥) ------------ ٩٦

١٦- رأينا فى هذا الموضوع - ------------------- ١٠٢

١٧ - المطلب الثانى : ضرورة الاخذ بالاساليب العلمية الحديثة فى علوم الإدارة العامة -- ------------------- ١٠٤

١٨ - اولاً : فى فرنسا-- ------------------- ١٠٤

١٩ - ثانياً : فى مصر- ------------------- ١٠٥

الفصل الثانى

التخلف الفنى فى الإدارة المحليـــــــة

المبحث الأول

التخلف الفنى فى مجال تنظيم المبانى -------- ١١٤

٢٠ - المطلب الاول : القوانين التى تحكم أعمال المبانى--- ------- ١١٤

٢١- التعليق على ما سبق-- ------------------- ١١٩

٢٢ - المطلب الثانى : التعليق على بعض مواد القانون واعادة النظر فى وضعها- ------------------- ١٢٣

٢٣ - التعليق على نص المادة ١٦ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته ------------------- ١٢٣

٢٤ - المطلب الثالث :التنفيذ الخاطىء للقانون فى مجال اعمال البناء -١٢٥

٢٥ - المطلب الرابع : قرارات رئيس مجلس الوزراء والاوامر العسكرية المتعلقة بأعمال البناء ------------------- ١٢٧

٢٦ - (١) امر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكرى العام رقم ٤ لسنة ١٩٩٢ ------------------- ١٢٨

٢٧ - (٢) امر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكرى العام رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ ------------------- ١٢٨

٢٨- قرار رئيس مجلس الوزراء بخصوص ارتفاعات المبانى فى بعض مناطق المحافظات الكبرى - القاهرة - الجيزة - الاسكندرية ------ ١٣٠

المبحث الثانى

التخلف الفنى فى المجال القانونى ---------- ١٣٥

٢٩ - التفرقة بين اعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية والنظراء لهم فى باقى القطاعات ---------------------- ١٣٨

٣٠ - (١) مباشرة الدعاوى القضائية ---------------------- ١٣٩

٣١ - (٢) من الذى يباشر دعاوى الإدارة المحلية ------------- ١٣٩

٣٢ - رأينا فى الموضوع ------------------------------ ١٤٠

المبحث الثالث

التخلف فى مجال التخطيط والمتابعة ------------- ١٤٣

٣٣ - تعريف التخطيط ------------------------------ ١٤٣

٣٤ - المطلب الأول : انواع التخطيط على مستوى الدولة -------- ١٤٤

٣٥ - المطلب الثانى : العوامل المؤثرة على عملية التخطيط على مستوى الدولة ------------------------------ ١٤٥

٣٦- المطلب الثالث : التخطيط فى جمهورية مصر العربية ------- ١٤٦

٣٧ - الفرع الاول : اولاً :المبادىء العامة التى تحكم التخطيط فى مصر ١٤٧

٣٨ - الهيئات التى انيط بها امر التخطيط تبعاً لاحكام دستور عام ١٩٠١ ------------------------------ ١٤٧

٣٩ - المطلب الرابع : التخطيط فى ظل الإدارة المحلية ---------- ١٤٨

٤٠ - الفرع الاول : اولاً :عدم تعارض الخطة القومية مع الخطة المحلية ١٤٨

٤١ - الفرع الثانى :مدى اخذ الإدارة المحلية بالتخطيط السليم فى اعمالها ١٥١

الفصل الثالث

البطالـــة المقنعـــة فى الإدارة المحليـــــة

المبحث الأول

مفهوم الوظيفة العامة فى كل من اوربا وامريكا --------- ١٥٧

٤٢- (أ) - المفهوم الأوربى للوظيفة ------------------- ١٥٧

٤٣- (ب) - المفهوم الأمريكى للوظيفة -- ١٥٧

٤٤ - المطلب الأول : مدى اعتبار موظف الإدارة المحلية موظف عام ١٥٨

٤٥ - المطلب الثانى : الشروط الواجب توافرها فى الشخص لكى يعتبر موظفاً عاماً -- ١٥٩

المبحث الثانى

بدء صحوة جديدة فى الإدارة المحلية-- ١٦٣

البـــــاب الثانى

أسبـــاب القصـــور فى أعمـــال الإدارة المحليـــة

٤٦ - تمهيـــد وتقسـم :-- ١٦٩

الفصـل الأول

ضعف القيـــادات الإدارية والولاء الأعمى

المبحث الأول

ضعف القيادات الإدارية فى المحليات -- ١٧٩

المبحث الثانى

الولاء الاعمى المنتشر فى المحليات -- ١٨١

٤٧ - المطلب الاول : اختيار القادة اسلوب وفن -- ١٨١

٤٨ - المطلب الثانى : انواع القيادة الإدارية -- ١٨٣

٤٩ - المطلب الثالث : سمات او صفات القائد الإدارى -- ١٨٤

٥٠ - (١) النظرية الذاتية او نظرية الخصال -- ١٨٤

٥١ - (٢) النظرية الموقفية -- ١٨٦

٥٢ - (٣) - رأينا فى هذه النظريات -- ١٨٧

٥٣ - المطلب الرابع : مدى اتفاق التكوين المهنى للمدير مع نوع الاعمال التى يقوم على إدارتـها -- ١٩٠

الفصل الثانى

المصالح الشخصيـــة والمجـــاملات فى اعمـــال الإدارة

المبحث الأول

مفهوم نص المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧ -- ١٩٣

٥٤ – المطلب الاول : التعليق على نص المادة ٧٧ (١) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ———————————————١٩٨
٥٥ – المطلب الثانى : فى مواجهة الانحراف والفساد ابحث عن المحليا٢٠٠

المبحث الثانى

مدى مسئولية الموظف مدنياً عن اخطائه فى تأدية وظيفته————————٢٠٣
٥٦ – المطلب الاول : معيار تمييز خطأ الموظف وما اذا كان شخصى ام مرفقى ——————————————————————٢٠٤
٥٧ – اولاً : معيار التمييز ——————————————————— ٢٠٤
٥٨ – الفرع الاول : اتجاهات القضاء الإدارى الفرنسى ————————٢٠٦
٥٩ – ا لمطلب الثانى : مدى المسئولية عن الخطأ الواحد الواقع خارج الخدمة ————————————————————————٢٠٨
٦٠ – المطلب الثالث : مدى اعتبار المصالح الشخصية والمجاملات التى يقوم بـــها الموظف فى اعمال الإدارة خطآ شخصياً ام مرفقياً ——————٢١٠
٦١ – الخطأ الشخصى واوامر الرؤساء ————————————————٢١١

المبحث الثانى

الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا —٢١٣
٦٢ – المطلب الاول : معيار الخطأ الشخصى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا ————————————————————————٢١٣
٦٣ – المطلب الثانى : مدى اختصاص مجلس الدولة المصرى بالخطأ الشخصى ——————————————————————————٢١٤

الفصل الثالث

الاستغلال الوظيفى والجمع بين اكثر من وظيفة

المبحث الأول

اداء الواجبات الوظيفية فى الاوضاع التى يحددها القانون ——————٢٢٠
٦٤ – المطلب الاول : مايجب على الموظف من واجبات فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨——————————————٢٢٥
٦٥ – الفرع الاول : اولاً : واجب الطاعة ———————————————٢٢٥
٦٦ – (١) مفهوم الطاعة التى يقصدها القانون ——————————٢٢٥

٦٧ – (٢) مدى لطاعة اوامر الرئيس المخالفة للقوانين واللوائح ------٢٢٦
٦٨ – ثانياً : واجب عدم افشاء الاسرار -------------------٢٢٧
٦٩ – ثالثاً : مرعاة الاحكام المالية المعمول بـــها -------------٢٢٨
٧٠ – رابعاً : الامتناع عن اتيان اعمال تضعه فى موضع الشبهات ---٢٢٩
٧١ المطلب الثانى : الاسلام يحرم الرشوة واستغلال النفوذ تحريماً قاطعاً
٧٢ – الفرع الاول : الاسلام يحرم استغلال النفوذ فى جميع صوره ---٢٣٥
٧٣ – الفرع الثانى : الاسلام يحرم الرشوة ----------------٢٣٧
المبحث الثانى
الجمع بين اكثر من وظيفـــــــــــة -----------------٢٤٣
٧٤ – المطلب الاول :الحقوق المالية التى يتقاضاها الموظف فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨--------------٢٤٤
٧٥ – الفرع الاول : اولاً : المرتب -------------------٢٤٤
٧٦ – الفرع الثانى : العلاوات والمكافآت والحوافز -----------٢٤٥
٧٧ – انواع العلاوات التى يحصل عليها الموظف -----------٢٤٥
٧٨ – المطلب الثانى :حقوق مالية اخرى يحصل عليها الموظف اثناء الخدمة -----------------------------٢٤٩
٧٩ – رأينا فيما يمنح للعامل من حقوق مالية --------------٢٥٩
الفصل الرابع
الدور السلبى للمجالس المحليـــــــــــــة
المبحث الاول
الـقـــــــــانــون الذى يحكم الإدارة المحليـــــــــــــة٢٥٥
٨٠ – التطور القانونى للإدارة المحلية -------------------٢٦٠
المبحث الثانى
تشكيل المجـــــالس الشعبية المحليـــــــــة ----------٢٦٥
٨١ – المطلب الاول : مدى دستورية تشكيل المجالس الشعبية المحلية ٢٦١
٨٢ – المطلب الثانى : رئاسة المجالس الشعبية المحلية ---------٢٦٩

المبحث الثالث

اختصـــــاص المجـــــالس الشعبية المحليـــــــــــــة ------٢٧١

٨٣ – الاختصاص الاصيل للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات ------٢٧١

٨٤ – الإختصاص الاشرافى للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات -----٢٧٣

٨٥ – المطلب الاول : كيفية ممارسة المجالس الشعبية المحلية لاختصاصاتـــها ------------------------------٢٧٦

٨٦ – المطلب الثانى : الاشراف على المجالس الشعبية المحلية -----٢٧٨

٨٧ – الفرع الاول : اولاً : الاشراف من قبل جهات الإدارة المركزية –٢٧٨

٨٨ – ثانياً : الاشراف فى نطاق اللامركزية الاقليمية ------------٢٨٧

٨٩ – المطلب الثالث : الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية وموازناتـــها ------------------------------ ٢٩١

المبحث الرابع

نظام سير العمل بالمجالس المحليـــــــــــــة ------------٣٠١

٩٠ – المطلب الاول : الاحكام الخاصة بأعضاء المجالس المحلية -----٣٠١

٩١ – اولاً : الشروط الواجب توافرها فى المرشح لعضوية المجالس المحلية ------------------------------٣٠١

٩٢ – المطلب الثانى : اجراءات الترشيح والانتخاب ------------٣٠٣

٩٣ – الفرع الاول : اولاً : العضوية واحوال فقدها ------------٣٠٦

٩٤ – المطلب الثالث : حقوق اعضاء المجالس المحلية وواجباتـــهم –٣٠٨

٩٥ – الفرع الاول : اولاً : ضمانات الاعضاء فى ممارسة مهام العضوية ------------------------------٣١٢

٩٦ – ثانياً : واجبات اعضاء المجالس الشعبية المحلية والاعمال المحظورة عليهم ------------------------------٣١٢

٩٧ – المطلب الرابع : الاحكام الخاصة بمزاولة المجالس الشعبية المحلية لاعمالها ------------------------------٣١٤

٩٨ – الفرع الاول : اولاً : مدة المجالس الشعبية المحلية وادوار وصحة انعقادها ------------------------------٣١٤

٩٩ – ثانياً : اجتماعات المجالس الشعبية المحلية------------- ٣١٦
١٠٠ – ثالثاً : لجان المجالس المحلية ------------------- ٣١٧
١٠١ – الفرع الثانى : اولاً : حل المجالس الشعبية المحلية ------- ٣١٩
١٠٢ – ثانياً : اسباب الحل والسلطة المختصة باصدار قرار الحل--- ٣٢٠
١٠٣ – ثالثاً : كيفية ممارسة الاختصاصات الإدارية للوحدات الإدارية عقب الحل ------------------------------- ٣٢١

المبحث الخامس

النظام القانونى للعاملين فى المجالس الشعبية المحلية---------- ٣٢٣

الباب الثالث

بيع الخدمات العامة عن طريق موظفى الإدارة المحليـــــة

١٠٤ – تمهيـــد وتقسيم----------------------------- ٣٢٩

الفصل الاول

تحـــــــديد اسعار الخدمـــــــات بين الموظفـــين

المبحث الاول

مدى اعتبار ذلك جريمة تأديبـــية يســـأل عنها الموظف العـــــام ------------------------------- ٣٣٥
١٠٥ – المطلب الاول : التعريف بالجريمة التأديبيـــة ---------- ٣٣٥
١٠٦ – المطلب الثانى : الضمانات التأديبيـــة ------------- ٣٣٩

الفصل الثانى

الرشوة طريق الوصول للحصول على الخدمة العامة

المبحث الاول

التعريـــف بالمرفـــق العـــــام وعنـــاصره ------ ٣٤٤
١٠٧ – عناصر المرفق العام ---------------------- ٣٤٦
١٠٨ – من اقوال قدماء المصريين فى خالق الكون ------------ ٣٤٨
١٠٩ – الرشوة يحرمها الاسلام ---------------------- ٣٥٠
١١٠ – رأينا فى موضوع الرشوة ---------------------- ٣٥٣

الفصل الثالث

اضفاء الصيغة القانونية لتعطيل المصالح العامة للمواطنين

المبحث الاول

الإدارات القانونية فى الإدارة المحليـــة -------------٣٥٩
١١١ – مدى قانونية استطلاع رأى مجلس الدولة ---------------٣٦٠

الباب الرابع

مدى فاعليـــة الرقابـــة على اعمال الإدارة المحليـــة

١١٢ – تمهيـــد وتقسـيم :--------------------------٣٦٦

الفصل الاول

عدم فاعليـــة اجهزة الرقابـــة الإداريـــة

المبحث الاول

الرقابـــة الذاتيـــة او الداخليـــة ----٣٧٣
١١٣ – المطلب الاول : الرقابة الإدارية الذاتية (التلقائية) ----------٣٧٣
١١٤ – المطلب الثانى : الرقابة بناء على تظلم ----------------٣٧٥

المبحث الثانى

الرقابة الخارجية من الاجهزة الرقابية --------------٣٧٧
١١٥ –المطلب الاول : رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ------٣٧٧
١١٦ – اختصاصات الجهاز ----------------------٣٧٨
١١٧ – وسائل الجهاز فى ممارسة اختصاصاته --------------٣٧٩
١١٨ – المطلب الثانى : رقابة جهاز هيئة الرقابة الإدارية ----------٣٨٠
١١٩ – اختصاصات الجهاز ----------------------٣٨٣
١٢٠ – الفرع الاول : اولاً : سلطات الرقابة الإدارية فى ممارسة اختصاصاتـها ----------------------------٣٨٤
١٢١ – نتيجة ماتسفر عنه اعمال الرقابة -----------------٣٨٦
١٢٢ – ثانياً : تقييم نظام الرقابة الإدارية الذى تباشره هيئة الرقابة الإدارية ---------------------------٣٨٧
١٢٣ – مزايا اعمال هيئة الرقابة الإدارية ------------------٣٨٧

١٢٤- عيوب الرقابة الإدارية ---------------------------- ---٣٨٨
١٢٥ – ثالثآ : الحقــائق عن الرقــابة الإدارية ---------------٣٨٩

الفصـــل الثـــانى

الرقـــابة القضـــائيـــة وطـــول فتـــرة التقـــاضى

المبحث الاول

اختصا ص محاكم مجلس الدولة المصرى -----------٣٩٩
١٢٦- المطلب الاول : اختصاص المحكمة الإدرية العليا ----------٤٠٣
١٢٧- المطلب الثانى : اختصاص محكمة القضاء الإدارى ---------٤٠٦
١٢٨ – المطلب الثالث : اختصاص المحكمة الإدارية ------------٤٠٩
١٢٩ – المطلب الرابع : اختصاص المحاكم التأديبيـــة ------- -٤١٢
١٣٠ – المطلب الخامس : هيئة مفوضى الدولة -------------- ٤١٧

الفصل الثالث

انعدام الرقابـــــــــــــة الرئاســـــــية

المبحث الاول

السلطات الرئاسية العليـــــــــا فى الدساتير المصريــــة السـابقـة --------------------------------------٤٢٥

المبحث الثانى

اختصاصات سلطات الدولة العليا فى الدستور الحالى ---------٤٣٢
١٣١ – المطلب الاول : شروط تعيين الوزراء واختصاصاتـــهم ----٤٣٨
١٣٢ – المطلب الثانى : السلطات التى تتولى الاشراف على الإدارة المحلية --٤٤٢
١٣٣ – الفرع الاول : اولآ : المحـــــــافظ -------------٤٤٣
١٣٤ – لختصاصات المحـــــــافظ --------------------- ٤٤٤
١٣٥ – ثانيآ : كبار معاونى المحـــــــافظ ----------- ٤٤٨
١٣٦ – ثالثآ : المجلس الاعلى للإدارة المحليـــــة ---------٤٥٠
١٣٧ – الفرع الثانى : اولآ : نظام العمـد والمشـايخ ----------٤٥٠
١٣٨ – الطبيعة القانونية للعمد و المشايخ ----------------٤٥١

١٣٩ – ثانياً : اختصاصات العمد والمشايخ وواجباتـــهم ——————— ٤٥٣
١٤٠ – ثالثاً :تأديب العمـــد والمشايخ ——————————— ٤٥٤
١٤١ – الاختصاص التأديبى الممنوح لمدير الامن ——————— ٤٥٥
١٤٢ – الاختصاص التأديبى الممنوح للجنة العمد والمشايخ ————— ٤٥٦
١٤٣ – الاختصاص التأديبى الممنوح لوزير الداخليـــــة ————— ٤٥٦
١٤٤ – التعليق على هذا الفصـــل ——————————— ٤٥٨

البـــــاب الخامس

التطور المطلوب للنهوض بالإدارة المحليـــــــــــــــــــــــــــــة

١٤٥ – تمهيـــــد وتقسيـــــم :——————————— ٤٦٣

الفصل الاول

اعـــــــــــادة النظر فى تعيين رؤســـــاء المصــــــــالح العــــــــامـــة

المبحث الاول

طبيعة العلاقة التى تربـــط الموظف العـــــام بالدولة "جهة الإدارة " —٤٦٩

١٤٦ – الرأى الاول : علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة تخضع للقانون الخاص ——————————————— ٤٦٩
١٤٧ – الرأى الثانى : علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة تخضع للقانون العام ——————————————— ٤٧٠
١٤٨ – الرأى الثالث : علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة تنظيمية ٤٧٠
١٤٩ – المطلب الاول : الاسس التى يتم التعيين فى الوظائف العامة بموجبـــها ——————————————— ٤٧٢
١٥٠ – المطلب الثانى : الشروط العامة الواجب توافرها فى الموظف العام ——————————————— ٤٧٣
١٥١ – المطلب الثالث : طرق اختيار الموظفين العموميين وطريقة تعينهم ——————————————— ٤٧٨

الفصل الثانى

وضـــع مبـدأ الثـــواب والعقـــاب بصورة ذات فـــاعليـــــــة

المبحث الاول

الجر يمـة التـــأديبيـــة والعقـــوبات التـــأديبيـــة

١٥٢ – المطلب الاول : الجريمة التأديبية التى يجب معاقبة الموظف بموجبها ---------------------------- ٤٨٩
١٥٣ – هل المحاكمة التأديبية مستقلة عن المحاكمة الجنائية ؟ ------ ٤٩٠
١٥٤ – المطلب الثانى : العقوبات التأديبية ---------------- ٤٩٢
١٥٥ – الفرع الاول : اولاً : من لهم سلطة توقيع العقاب التأديبى --- ٤٩٣
١٥٦ – أ – المحاكم التأديبية ---------------------- ٤٩٣
١٥٧ – ب – الرؤساء الإداريون الذين يملكون توقيع عقوبات تأديبية ٤٩٥
١٥٨ – التعليق على ماسبق ---------------------- ٤٩٥
١٥٩ – ثانياً : ضمانات العاملين فى مواجهة سلطات التأديب ------ ٥٠٠
١٦٠ – المطلب الثالث : وقف الموظف عن العمل وتبعات ذلك الوقف ٥٠٣
١٦١ – العقوبات التبعية على الوقف -------------------- ٥٠٥
١٦٢ – محو الجزاءات التأديبية وآثارها ---------------- ٥٠٦

المبحث الثانى

الاجور والمرتبات والحوافز الخاصة بالموظفين فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ---------------------------- ٥٠٨
١٦٣ – (١) المرتب ---------------------------- ٥٠٨
١٦٤ – (٢) العلاوات والمكافآت والحوافز التى يحصل عليها الموظف ٥١٠
١٦٥ – التعليق على ماسبق ---------------------- ٥١١

المبحث الثالث

لوائح الجزاءات المعمول بـهـا فى الإدارة المحليـــة -------- ٥١٢
١٦٦ – رأينا فى نص المادة ٩١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ --٥١٨

الفصل الثالث

الاساليب العلميــة الحديثة فى اعمال الإدارة المحليــــــة

المبحث الاول

تعميم نظام الكمبيوتر والميكروفيلم فى اعمال الإدارة ------٥٢٧
١٦٧ – ماهو الحاسب الآلى ---------------------------٥٢٧
١٦٨ – السمات والملامح التى يتميز بـــها نظام المعلومات -------٥٢٧
١٦٩ – **المطلب الاول** :اهمية نظم المعلومات بالنسبة للإدارة ------٥٣٠
١٧٠ – نظرة فى التطور التاريخى لمفهوم المعلومات ----------٥٣١
١٧١ – **المطلب الثانى** :انواع نظم المعلومات --------------- ٥٣٢
١٧٢ – **المطلب الثالث** : نظام الميكروفيلم -------------------٥٣٦
١٧٣ – دور الارشيف والمحفوظات فى العملية الإدارية ----------٥٣٦
١٧٤– نظام الميكروفيلم او المضغرات الفيلمية ----------------٥٣٨
١٧٥ – الفوائد التى تعود من هذا النظام ---------------------٥٤٠

المبحث الثانى

وضـــع برامج زمنية لإنـــهاء مصـــالح المواطـــنين ومتـــابعة جـــديــــة ---٥٤٣
١٧٦ – وضع برامج تدريب للموظفين لها علاقة بطبيعة عمل الموظف ---٥٤٤
١٧٧ – الخـــــــــــــاتمة-------------------------------٥٤٧
١٧٨ – نظـــــــــــــرة مستقبلــــــية----------------------٥٥٨
١٧٩ – قـــــــائمة المراجع العربيـــة والاجنبيـــة -------٥٦٣
١٨٠ – اولاً : قـــــــائمة المراجع العربيـــة ------------٥٦٣
١٨١ – ثانياً : المراجع الاجنبيـــــــــة -----------------٥٨١
١٨٢ – فهرســـــــــــــت -----------------------------٥٨٧

